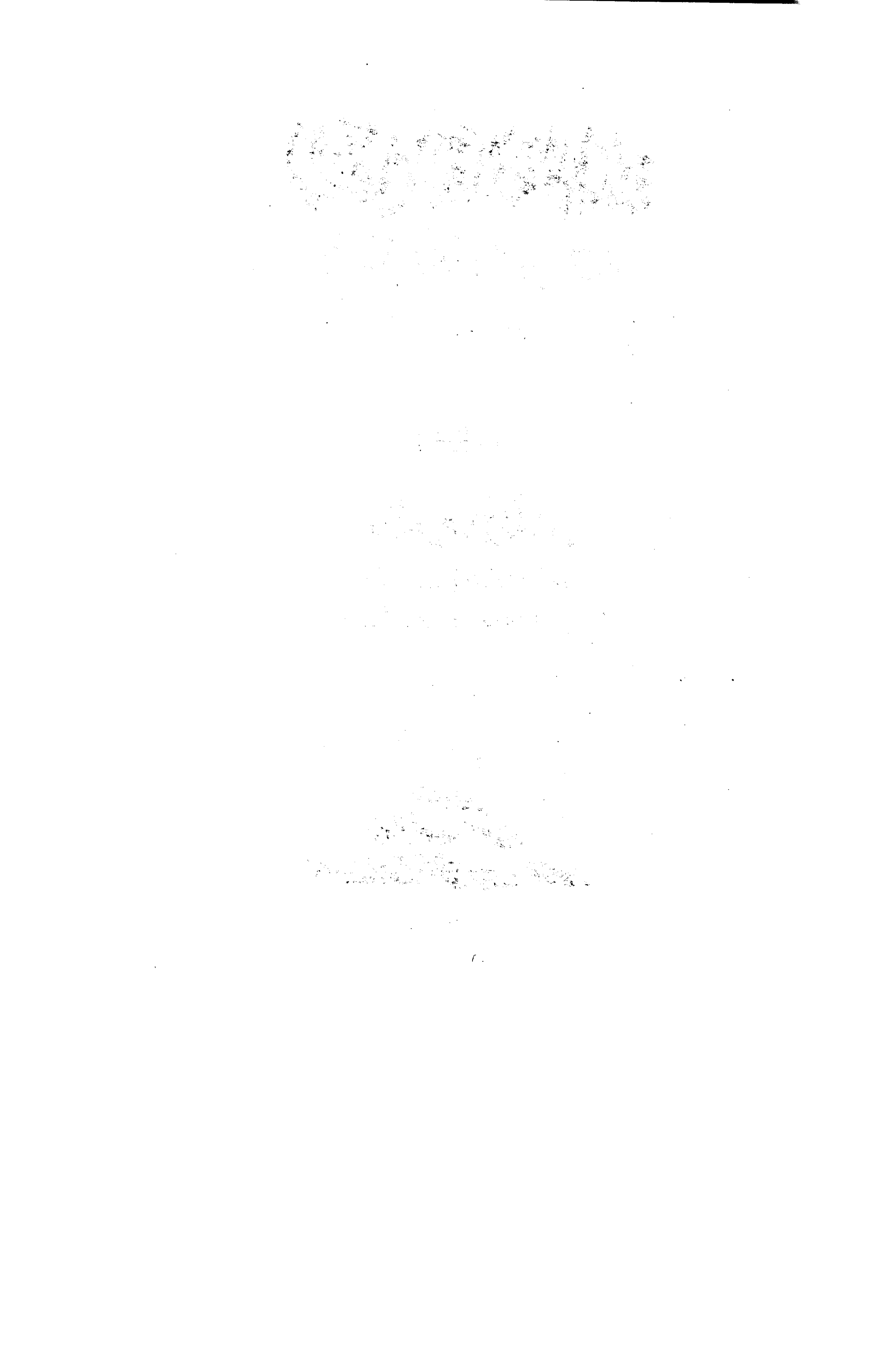
النظام القانوني للعمدة
في ظل قانون تعيين العمد

دكتور
جابر جاد نصار
أستاذ القانون العام المساعد
كلية الحقوق - جامعة القاهرة

الناشر
دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت - القاهرة



الحمد لله
((فاتحة كل خير .. وتمام كل نعمة))

بسم الله الرحمن الرحيم

"وَمِمَّنْ خَلَقْنَا أُمَّةٌ يَهْدُونَ بِالْحَقِّ وَبِهِ يَعْدِلُونَ ۞ وَالَّذِينَ كَذَّبُوا بِآيَاتِنَا سَنَسْتَدْرِجُهُمْ مِنْ حَيْثُ لَا يَعْلَمُونَ ۞ وَأُمْلِي لَهُمْ إِنَّ كَيْدِي مَتِينٌ ۞".

صدق الله العظيم
الآيات من ١٨١ - ١٨٣
من سورة الأعراف

مقدمـــة

مثل نظام العمدة مرتكزاً أساسياً في النظـام الإداري للقريـة المصريـة.
على أن التنظيم التشريعي لهذا النظام على تعدد مراحله لم يهتـم كثيراً بواقـع القريـة المصريـة وضـرورة تنميتهـا - بـل إهتـم أساسـاً بمصلحـة الحكومـة المركزية.

فمنذ أول تنظيـم تشـريعي لنظـام العمـدة بـالأمر العـالي الصـادر فـي ١٦ مارس سنة ١٨٩٥ أرادت سـلطة الإحتـلال أن يكـون أداتهـا فـي حكـم القريـة المصرية ؛ ومن ثم كان العمدة ممثلاً للحكومة المركزيـة فـي القريـة. وعلـى الرغم من التطور الذي حدث للنظام السياسي المصري - وتعدد مراحـل هـذا التطور - إلا أن نظام العمدة بقى كما هو في كـل القوانيـن التـي نظمـت هـذه الوظيفة على الرغم من إتفاق الرأي حول ضرورة فك الإرتباط بين العمـدة ، والنظام المركزي أو على الأقل التخفيف من حدته.

على أن إنتخاب العمدة كان دائماً جانباً إيجابياً فـي تنظيـم هـذه الوظيفـة.
فعلى الرغم من التسليم بأن العمدة موظف عـام يمثـل الحكومـة المركزيـة فـي القرية ، إلا أن إنتخابه من أهل القرية كان يعطي لوظيفـة العمـدة بعـداً شـعبياً بجـوار بعدهـا الوظيفـي. وهـو أمـر يتفـق وطبيعـة هـذه الوظيفـــة ، وطبيعـة الإختصاصات التي أولاها القانون إياه. فالعمدة لايستطيع أن يباشرها معتمـداً على السلطات التي نص عليهـا القـانون فقـط ، بـل معتمـداً أيضـاً علـى هيبتـه وشخصيته وقدرته على القيادة وحضوره الشعبي والعائلي في القرية.

وإذا كانت القوانين التي صدرت لتنظيم وظيفة العمدة قد حرصت منذ الأمر العالي الصادر في ١٦ مارس ١٨٩٥ وحتى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ على تنظيم إنتخاب العمدة – على إختلاف بينها في تنظيم إجراءات هذا الإنتخاب – فإن المشرع قد عدل عن هذا الإتجاه وأصدر القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ والذي إستحدث فيه تعيين العمدة بإجراءات حددها ، وجعل سلطة التعيين معقودة للحكومة القائمة ممثلة في لجنة وزارية تتشكل من ثلاثة وزراء. وبذلك فإن القانون قد أحكم سيطرة الحكومة القائمة على العمدة ، وفي ظل نظام سياسي يقوم على أساس تعدد الأحزاب فإن ذلك يؤدي إلى إضطراب الإدارة في القرية المصرية وينتهي إلى تسييس وظيفة العمدة. فالعمدة المعين بقرار من الحكومة القائمة سوف يسعى لإنجاح حزبها في الإنتخابات. فإذا كان العمدة المنتخب يمكن له أن يكون محايداً ، فإن العمدة المعين لايمكن له أن يكون كذلك.

كما أن العدول عن إنتخاب العمدة إلى تعيينه يهمل الطبيعة الخاصة لوظيفة العمدة ، وماتتميز به من تعدد في جوانبها ، ويركز فقط على جانبها الأمني ، ويهمل جانبها الشعبي.

فمنذ نشأة نظام العمدة بمقتضى الأمر العالي سنة ١٨٩٥ وأنظار المصلحين تتوق إلى إصلاحه حتى تعم فائدته على القرية المصرية. وكانت أهم أسس الإصلاح المنشودة فيه هو تخفيف سيطرة الحكومة المركزية على العمدة وضرورة وجود علاقة بينه وبين الهيئات اللامركزية في القرية. وبعد قرن من الزمان فإن الحكومة زادت من قبضتها وتسلطها على نظام العمدة ، وذلك بإلغاء إنتخاب العمدة وتخويل الحكومة القائمة سلطة تعيينه ، وهو مايؤدي إلى تجفيف منابع الديمقراطية.

فعلى الرغم من أن وظيفة العمدة ليست لها صفة نيابية ، ولايخرج الإنتخاب فيها عن كونه وسيلة للتعيين في الوظائف العامة ، إلا أن الإنتخاب في مثل هذه الحالات له دور تعليمي وتدريبي للمواطنين (١).

ومامن شك في أن النظام القانوني للعمدة في ظل قانون تعيين العمد سوف يختلف كثيراً عن سابقه أبان إنتخابه ، وهو ماسوف نبينه في هذه الدراسة. وإذا كانت الحكومة وهي تقدم مشروعها في مجلس الشعب قد ساقت كثيراً من المبررات التي رأت فيها – ووافقها المجلس على ذلك – مبرراً للعدول عن إسلوب إنتخاب العمدة إلى تعيينه ، فإنه من الواجب مناقشة هذه المبررات والوقوف على حقيقتها.

وعلى ذلك سوف نقسم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث على الوجه التالي:

المبحث الأول: النظام القانوني للعمدة بين الإنتخاب والتعيين.

ونقسمه بدوره إلى مطلبين نتناول في الأول: تولية العمد عن طريق إنتخاب لم تكتمل مقوماته الديمقراطية ، والثاني: فنبحث فيه تولية العمدة عن طريق التعيين.

نناقش فيه مبررات الحكومة للعدول عن إنتخاب العمدة إلى تعيينه.

المبحث الثاني : أحكام تعيين العمدة وفقاً للقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤.

---

(١) من الجدير بالذكر أن مجلس الشعب منذ مطلع التسعينات قد دأب على إصدار القوانين التي تقيد من نطاق إستخدام إسلوب الإنتخاب وذلك إما بتعقيد إجراءاته أو بإلغائه كلية ، ومن ذلك القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ بشأن إنتخابات النقابات المهنية والمعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ ، وقانون ١٤٢ لسنة ١٩٩٤ بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ والذي نظم تعيين العمداء في الجامعات بدلاً من إنتخابهم. فضلاً عن قانون تعيين العمد محل البحث.

ونقسمه إلى مطلبين نتناول في الأول: شروط تعيين العمدة،

وفي الثاني: إجراءات تعيين العمدة،

أما **المبحث الثالث** : فنبحث فيه المركز القانوني للعمدة في ظل قانون تعيين العمد،

ونقسمه إلى أربعة مطالب على الوجه التالي :

المطلب الأول : العمدة موظف عام،

المطلب الثاني : إختصاصات العمدة،

المطلب الثالث : تأديب العمدة،

المطلب الرابع : إنتهاء ولاية العمدة،

والله وليُّ التوفيق ،

المبحث الأول

نظام العمد بين الإنتخاب والتعيين

تمهيد وتقسيم:

إرتبط نظام العمدة في مصر بظروف نشـأته ، فقد ظلت هذه الظروف تلقي بظلالها على التنظيم القانوني لوظيفة العمدة. فنظرة المشرع إلى هذا النظام سواء من ناحية الهدف منه أو تنظيم إختصاصاته ظلت كما هي منذ صدور الأمر العالي الصادر في ١٦ مارس ١٨٩٥ .

فعلى الرغم من أن إطلاق تسمية العمد على نظام المشايخ الذي كان يعرفه الريف المصري تم في عهد الخديوي إسماعيل إلا أن هذا النظام لم يطرأ عليه تغيير يذكر في جوهره إلا في عهد الإحتلال البريطاني لمصر.

فقد أراد الإنجليز للعمدة أن يكون أداة لحكم المصريين لصالح الإحتلال. فقد وجد الإحتلال في نظام العمدة " أداة رخيصة الأجر أو على الأصح أداة غير مأجورة – وهي العمدة ومعاونوه من مشايخ القرية – وكل إليها صيانة الأمن وتنفيذ أوامر الحكومة ومشيئتها في دائرة القرية (١) ".

---

(١) محمد عبدالله العربي – القرية المصرية من الوجهة الإدارية – مجلة القانون والإقتصاد – السنة السابعة – العدد الأول – يناير ١٩٣٧ ، ص ٢٠٤ .

ومن ثم فإنه أراد لنظام العمدة أن يكون همزة الوصل بين الحاكم والمحكومين ، ولذلك حرص الأمر العالي الصادر سنة ١٨٩٥ أن ينظم هذا المنصب بشكل يجعل من وزارة الداخلية المرجع النهائي في شئون العمد (١)٠

ومن بعد ذلك ؛ دأبت القوانين التي نظمت وظيفة العمد منذ الأمر العالي المشار إليه على أن تجعل من العمدة موظفاً ممثلاً للإدارة المركزية في القرية المصرية٠

ونظراً لأهمية وظيفة العمدة ، هذه الأهمية التي ترجع أولاً: إلى أهمية القرية المصرية ذاتها حيث أن ثلاثة أرباع المصريين يسكنون القرى ، كما أنها وعلى طول مراحلها تمثل قاعدة إنتاجية كبرى ، وثانياً: إلى طبيعة الروابط العائلية والقبلية فيها والتى تطبع وظيفة العمدة بطابع خاص وتخول له سلطات ومكنات كثيرة تتجاوز بكثير الإختصاصات التي يحددها القانون ، وتتأثر في مباشرتها بشخصية العمدة ومدى قبوله الشعبي من أبناء القرية٠

هذه الأهمية قد حدت بكثير من المصلحين والمفكرين إلى بذل محاولات إصلاح هذا النظام ، وتلمس عيوبه وعلاجها (٢)٠ ودارت كل هذه المحاولات حول ضرورة فك علاقة التبعية بين العمدة والحكومة المركزية ، وضرورة إيجاد صلة بين وظيفة العمدة والأجهزة اللامركزية ، ومن ناحية ثانية ضرورة إصلاح النظام الإنتخابي للعمدة٠

---

(١) طعيمة الجرف – القانون الإداري – المباديء العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية ، دراسة مقارنة ، ١٩٧٨ – دار النهضة العربية ، ص ٢٢٥ .

(٢) في هذه المحاولات راجع محمد عبدالله العربي : القرية المصرية من الوجهة الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٢١٠ .

فؤاد مهنا : الإدارة المحلية في مصر – نظام العمد – ماضيه وحاضره ومستقبله ، مجلة الحقوق – السنة الأولى ، العدد الأول ، يناير – مارس ١٩٤٣ ، ص ٧٨٨ .

ذلك أن إرتباط نظام العمد بالحكومة المركزية في العاصمة برباط مركزي يؤدي إلى وصم هذا النظام بكل العيوب التي تلحق بنظام المركزية الإدارية.

فالمركزية الإدارية ، تعني تجميع الوظائف الإدارية في يد السلطة المركزية الموجودة في العاصمة وممثليها الموجودين في الأقاليم. فالنظام المركزي يعني توحيد الوظيفة الإدارية وحصرها بكل مظاهر ممارستها بيد الحكومة المركزية ، وذلك على عكس النظام اللامركزي الذي يقوم على أساس توزيع هذه الوظيفة بين الحكومة المركزية وهيئات أخرى تتمتع بنوع من الإستقلال (١).

وإذا كانت المركزية الإدارية تتسم بمميزات غير منكورة منها أنها تعمل على تدعيم السلطة العامة المركزية في الدولة. كما أنها تسعى لتوزيع الخدمات على جميع الأفراد في جميع الأقاليم بطريقة متساوية. وهو مايؤدي إلى تحقيق العدالة بين المواطنين والأقاليم. كما أن تركيز السلطة في يد السلطة المركزية وممثليها في الأقاليم يقلل من النفقات العامة.

على أن المركزية الإدارية تهمل دائماً المصالح الإقليمية والمحلية. وتبقى كإسلوب إداري قائمة على التسلط وتؤدي إلى الإستبداد ، وتقييد الحرية. وذلك لإستئثار السلطة المركزية بكل نواحي النشاط ولايكون فيها سوى مصدر واحد لإتخاذ القرارات وهي السلطة المركزية (٢).

---

(١) محمود عاطف البنا - الوسيط في القانون الإداري - الطبعة الثانية - ١٩٩٢ - دار الكتاب العربي ، ص ١٠٩.

(٢) محمد أنس جعفر - الوسيط في القانون العام - أسس وأصول القانون الإداري - ١٩٨٤ - ١٩٨٥ ، ص ٧٠.

وذلك على خلاف النظام اللامركزي في الإدارة والذي يعني توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية وسلطات إدارية محلية مستقلة تباشر إختصاصاتها تحت رقابة السلطة المركزية. فاللامركزية الإدارية كإسلوب إداري يضع في إعتباره تميز المصالح الإقليمية والمحلية وضرورة إستقلال الهيئات المحلية تجاه السلطة المركزية ، وذلك على إعتبار أن القائمين على أمر هذه المصالح أدرى بها ، فمن المسلم أن " أهل مكة أدرى بشعابها".

ولاشك أن إرتباط العمدة بالنظام المركزي وخضوعه خضوعاً رئاسياً للسلطة المركزية القائمة في العاصمة ، يتنافى مع طبيعة وظيفة العمدة. فعلى الرغم من كون هذه الوظيفة لها جانب يتعلق بحفظ الأمن في القرية إلا أن ذلك يكون بمنع الجرائم وضبط مايقع منها وإجراء المصالحات والعمل على فض المنازعات والتوفيق بين المتخاصمين وكل مامن شأنه الحفاظ على الأمن العام. وممارسة العمدة لهذه الإختصاصات إنما يقتضي أن لاتكون صلة العمدة بالتنظيمات المحلية في القرية مقطوعة ، كما هو حاصل الآن. فوجود مثل هذه الصلة سوف يزيد من فاعلية العمدة في ممارسة هذه الإختصاصات.

ولقد كانت قوانين الإدارة المحلية في مصر قبل القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ تقيم صلة واهية بين العمدة والإدارة المحلية ، فقد كان العمدة عضواً في المجلس القروي بحكم منصبه (١).

ومن أسف أنه بدلاً من تعزيز علاقة العمدة بالأجهزة المحلية ، فإن قوانين الإدارة المحلية في مصر قد تواترت على قطع هذه العلاقة تماماً ،

---

(١) سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة – ١٩٨٩ ، ص ١٦٤ .

مهدرة بذلك كل المحاولات التي بذلت من جانب الفقه لإقامة علاقة بين الإدارة اللامركزية والعمدة في القرية وذلك لكي تتوازن جوانب هذه الوظيفة وتعطي لشاغلها فرصة أكبر لخدمة مجتمع القرية.

وقد كان نظام إنتخاب العمدة دائماً يتقيد بشروط تقلل من فاعلية هذه الوسيلة في إختيار أهل القرية لعمدتهم ، ولعل أهم هذه القيود هي إشتراط شروط غير ديمقراطية في تكوين هيئة الناخبين. من ذلك إشتراط النصاب المالي كما في الأمر العالي الصادر في ١٦ مارس ١٨٩٥ والقانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ ، أو في المرشحين للعمدية أنفسهم كالإنتماء إلى التنظيم السياسي الوحيد آنذاك كما نص القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ ، أو بتخويل جهة الإدارة الحق في تخطي الفائز في الإنتخابات وتعيين العمدة ممن يليه.

ولم تلتفت التشريعات التي صدرت لتنظيم وظيفة العمدية إلى حل هذه المشكلات التي تقلل من كفاءة العمدة واقتصرت في الأخذ بإصلاحات جزئية لايمكن أن تجدي كثيراً من الإصلاح الشامل لهذا النظام ، وقد إنتهى الأمر بصدور القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ والذي عدل فيه المشرع عن إسلوب الإنتخاب إلى التعيين.

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين كما يلي :-

المطلب الأول: تولية العمدة عن طريق إنتخاب لم تكتمل مقوماته الديمقراطية

المطلب الثاني: تولية العمدة عن طريق التعيين

المطلب الأول

تولية العمدة عن طريق إنتخاب

لم تكتمل مقوماته الديمقراطية

منذ نشأة نظام العمد في مصر ومنذ أول تنظيم تشريعي له بالأمر العالي في ١٦ مارس ١٨٩٥ كان العمدة يعين عن طريق الإنتخاب ، على أن هذا الإنتخاب كان دائماً محدوداً سواء من حيث كفاءة النظام في ذاته ، أو من حيث ترتيب أثره٠

فمن ناحية أولى : كانت القوانين التي نظمت الإنتخاب كوسيلة لشغل وظيفة العمدة تُقيد تكوين هيئة الناخبين بنصاب مالي يؤدي في حقيقة الأمر إلى أن تصبح هيئة الناخبين مكونة من عدد محدود من الأشخاص وهو مايقلل من فاعلية نظام الإنتخاب٠ وهو ما كان مطبقاً في ظل الأمر العالي الصادر في ١٦ مارس ١٨٩٥ ، وفي ظل القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ .

ومن ناحية ثانية : فإن هذا الإنتخاب بعد الثورة لم يكن أحسن حالاً إذ أنه كان يجري في ظل التنظيم السياسي الواحد ، وكان يشترط أن يكون المرشح عضواً في هذا التنظيم حتى يقبل ترشيحه٠ فكان الإنتخاب في ظل هذا الأمر لايخرج عن كونه إخراجاً سياسياً لعملية تعيين العمدة٠

وإذا كان قانون ٥٨ لسنة ١٩٧٨ قد نظم عملية إنتخاب العمدة بطريقة تلافت كل هذه المثالب إلا أن وزارة الداخلية كانت ترغب عن شغل العمديات بالإنتخاب وتتركها شاغرة ، حتى أن القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ والذي إستحدث تعيين العمد صدر و٣٨ ٪ من العمديات في مصر خالية٠

ومن ناحية ثالثة: فإنـه فـي كـل التشريعات التـي نظمت وظيفـة العمـدة كانت تعطي لوزير الداخلية سلطة العدول عن تعيين الشـخص الحـاصل علـى الأغلبية في الإنتخاب وتعيين غيره ، وهو أمر يتناقض مع نظام الإنتخاب.

أولاً .. تقييد إنتخاب العمدة بالإقتراع المقيد بنصاب مالي:

وتقييد إنتخاب العمدة عن طريق تقييد هيئة الناخبين ، نظمه الأمر العالي الصادر في ١٦ مارس سنة ١٨٩٥ ، والقانون ١٤١ لسنة ١٩٤٧ وذلك علـى الوجه التالي :

١- هيئة الناخبين في ظل الأمر العالي سنة ١٨٩٥ :

إشترط الأمر العالي فيمن ينتخب العمدة ألا تقل حيازته عن عشرة أفدنـة فأكثر ، على ألا يقل عدد الناخبين عن خمسة أشـخاص. فـإذا قـل العـدد عـن خمسة أشخاص فيكون إختيار العمدة بين الملاك الذين يدفعـون أمـوالاً أميريـة أكثر من غيرهم. وعلـى ذلـك فقد كـان الأمـر العـالي يطـابق بيـن الشـروط المتطلبة في العمدة والشروط المتطلبة في هيئة الناخبين ، فلايصح أن ينتخـب العمدة إلا من تتوافر فيه شروط الترشيح لهذه الوظيفـة. وقـد كـان مـن شـأن هذا التضييق البالغ لهيئة الناخبين في ظل الأمـر العـالي الصـادر سـنة ١٨٩٥ وما لحقه من تعديلات أن أصبحت العمدية سواء فيمن يترشح لهـا أو يصـوت فيها حكراً على أفراد قلائل تتصارع فيما بينها للفوز بمنصب العمدة.

وقد صدر هذا الأمر في ظل الإحتلال البريطاني لمصر ، وغياب الحيـاة الدستورية وعودة الحكم المطلق بعد الإحتلال بالقانون النظامي الذي صدر في

سنة ١٨٨٣ (١)٠ وعلى ذلك فليس بمستغرب أن ينظم إنتخاب العمد في ظل هذه الظروف وكأنه تعيين٠ فحقيقة الأمر كانت لاتعدو إلا إستشارة بعض أصحاب المصالح في القرية ، وإهدار مصالح مجموع الأهالي فيها٠ من أجل ذلك كانت إنتخابات العمدية في القرية تمثل في أساسها منازعات يشتد أوارها بين العائلات فيها ، وكانت سلطة الإحتلال هي المستفيدة من ذلك٠ " وكان عمد البلاد في كل هذه العهود آلة العذاب والإستبداد التي تسلطها الحكومات على الفلاحين ، وكان سلطانهم على أهالي القرى والبلاد مطلقاً غير محدود ، ولم يعرف أبداً في هذه العهود أن مصلحة الفلاحين كانت محل رعاية من العمد أو غيرهم من الحكام الإداريين ، بل قد ثبت على العكس أن العمد والمشايخ كانوا يتجاوزون كل حد في إستعمال سلطتهم ضد الأهلين (٢)"٠

---

(١) لما قامت الحركة العرابية للمطالبة بإصلاح أحوال الجيش ، ثم مالبثت أن حظيت بتأييد شعبي وعرض عرابي مطالب الجيش والشعب على الخديو في مساجلة تاريخية في ميدان عابدين ، وتمنع الخديو في البداية عن الإستجابة لهذه الطلبات ، إلا أنه استشعر الخطر من إجتماع الشعب والجيش على كلمة سواء إستجاب جزئياً لمطالب الشعب ، فأقال وزارة رياض باشا وأمر تكليف شريف باشا بتشكيل وزارة جديدة وأجريت الإنتخابات وشكل مجلس شورى النواب طبقاً للقانون الأساسي سنة ١٨٦٦ ، وأصدر هذا المجلس دستور ١٨٨٢ والذي صادق عليه الخديو في ٨ فبراير ١٨٨٢ بعد إستقالة شريف باشا وتشكيل وزارة البارودي ، وقد كان هذا الدستور يقيم نظاماً نيابياً ، ويحفل بصورة غير مسبوقة بالحقوق والحريات العامة ، على أنه لم يطبق سوى شهور قليلة ، واضطربت الأمور وتطورت وانتهت بإحتلال مصر في ١٥ سبتمبر ١٨٨٢ ، وبعد تمام الإحتلال صدر القانون النظامي في أول مايو ١٨٨٣ الذي أقام نظام حكم مطلق تخضع فيه الأمور لسلطة الإحتلال.

في تفصيل ذلك راجع مؤلفنا ، الوسيط في القانون الدستوري - ١٩٩٦ ، دار النهضة العربية ، ص ٢٣٦ ومابعدها٠

(٢) أنظر عبدالرحمن الرافعي : تاريخ الحركة القومية ، ج ٣ ، ص ٦٠٩ ، عصر إسماعيل ، ج ٢ ، ص ٣٠٩ - ٣١١ مشار إليه: عند فؤاد مهنا - الإدارة المحلية في مصر ، نظام العمد ماضيه وحاضره ومستقبله ، مجلة الحقوق - المرجع السابق - ص ٧٥٧ .

٢- هيئة الناخبين في ظل القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ .

ظل العمل بالأمر العالي الصادر في ١٦ مارس ١٨٩٥ - وإن أدخلت عليه بعض التعديلات - حتى صدور القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ في ٢٩ أغسطس سنة ١٩٤٧ . وعلى الرغم من المحاولات الفقهية و الحكومية التي حاولت إصلاح نظام العمد في مصر ، وكان إنتخابه من أهل القرية إنتخاباً مباشراً بنداً مهماً في المحاولات الإصلاحية لهذا النظام.

إلا أن القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ لم يدخل على نظام العمد الذي أتى به الأمر العالي الصادر سنة ١٨٩٥ إلا إصلاحات سطحية (١).

وبالنسبة لتشكيل هيئة الناخبين في ظل هذا القانون فقد نصت عليه المادة السابعة منه. ويكون تشكيل هيئة الناخبين الذين لهم حق إختيار العمدة من الأشخاص الآتية :

أ - المرشحون للعمدية.

ب - مشايخ البلاد.

ج - الأشخاص الجائز ترشيحهم للشياخة في كل حصة في البلدة وقت خلو وظيفة العمدة.

د - من يدفع ضريبة لاتقل عن ثلاثة جنيهات.

ويشترط ألا يقل عدد ناخبي العمدة في كل الأحوال عن خمسة وعشرين ناخباً ، وإذا قل العدد عن ذلك فيجب أن يشمل كشف الناخبين دافعي الضرائب التجارية والصناعية إذا ثبت أنهم يدفعونها فعلاً وبإنتظام لمدة ثلاث سنوات سابقة على خلو الوظيفة.

---

(١) توفيق شحاته : مبادىء القانون الإداري - ج ١ - ط ١ ، ١٩٥٤ - ١٩٥٥ ، دار النشر للجامعات المصرية - ص ٢١٨ .

ويضاف إلى هذه الشروط – بطبيعة الحال – الشروط العامة التي يجب توافرها في الناخب من حيث وجوب بلوغ سنه إحدى وعشرين سنة ميلادية ، وألا يكون محروماً من ممارسة حقوقه السياسية أو موقوف حقه فيها.

وطبقاً للمادة العاشرة من القانون فإن لجنة الشياخات تدعو أمامها الأشخاص الذين لهم الحق في إختيار العمدة ، فإذا زاد عدد هؤلاء الأشخاص على مائة شخص جاز لها الإنتقال إلى القرية ، ويشترط حضور الأغلبية المطلقة للناخبين ، فإذا لم تتوافر أجل الإنتخاب إلى جلسة أخرى يعاد فيها إعلان الناخبين ، ويكون صحيحاً مهما يكن عدد الحاضرين.

وعلى ذلك فإن هذا القانون لم يغير كثيراً في تشكيل هيئة الناخبين كما كانت في الأمر العالي الصادر في ١٦ مارس ١٨٩٥ ، فمازال إختيار العمدة بعيداً عن أهل القرية ، ووقفاً على عدد محدود من الأشخاص. وقد كان هذا الأمر يؤدي إلى تصاعد النزاعات والصراعات حول إختيار العمدة. فقلة عدد الناخبين يسهل التأثير عليهم ويجعل فوز أحد المرشحين دون الآخر غير مقنع تماماً ، فيعمل على تقويض سلطة العمدة حتى يضطرب الأمن في القرية ، فيعزل العمدة. وتدور رحى الصراعات في القرية وتكون الخاسر الوحيد فيها هي القرية بضياع مصالحها ومصالح أهلها.

وإذا كان الأمر العالي الصادر في ١٦ مارس ١٨٩٥ قد صدر في ظل الحكم المطلق كما بينا. فإن القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ قد صدر في ظل العمل بدستور ١٩٢٣ وقيام الحياة النيابية في مصر ، ومن ثم فإن إحتفاظ هذا القانون بذات الأسس التي شادها الأمر العالي المشار إليه أمر يثير الدهشة. على أن هذه الدهشة سوف تزول إذا عرفنا أن مرجع ذلك هو أن الحكومات الحزبية آنذاك كانت تطمع دائماً في وظيفة العمدة ، فإذا تغيرت الحكومة

سارعت بتغيير العمد لكي تضمن ولاءهم والوقوف بجانبها في الإنتخابات. حيث كان للعمد تأثير كبير في الإنتخابات. ومن ثم فإن هذا القانون قد صدر مستبعداً كل محاولات الإصلاح التي إستهدفت تغيير طريقة إختيار العمدة. وحتى يصبح العمدة أكثر تمثيلاً لأهل القرية (1).

ثانياً .. إنتخابات العمدة في ظل التنظيم السياسي الواحد:

بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ، وسيطرة القائمين عليها على سلطة الحكم. تشكلت اللجان للنظر في إصلاح نظام العمدة. فلم يكن ليستمر هذا النظام على حاله مع توجهات النظام السياسي الجديد في مصر ، وخلص الأمر إلى وجود إتجاهين ، **الأول:** يذهب إلى ضرورة إلغاء نظام العمد والبحث عن بديل آخر لحكم القرية المصرية. وذلك مرجعه أن هذا النظام كان منبتاً للصراعات داخل القرية مما يؤثر على تقدمها وتحقيق مصالح أهلها. أما **الإتجاه الثاني:** فرأى ضرورة الإبقاء على وظيفة العمدة في مجتمع القرية ، مع ضرورة إدخال إصلاحات جذرية على هذا النظام ، حتى يعمل العمدة لصالح القرية وأهلها. ذلك أن القرية تتكون في الغالب الأعم من أسرة واحدة أو أسر تفرعت عن أصل واحد مشترك تربط بينها أواصر القربى

---

(1) ومن هذه المشاريع – مع الأخذ في الإعتبار إختلاف نهجها في الإصلاح – مشروع وزارة الداخلية سنة ١٩١٧ ، وسنة ١٩٢٧ – ومشروع لجنة الداخلية بمجلس النواب سنة ١٩٢٧ ، ومشروع وزارة الداخلية سنة ١٩٣٣ – ومشروع الوزارة النحاسية سنة ١٩٣٧ ، ثم مشروع وزارة محمد محمود باشا سنة ١٩٣٨ ، ثم مشروع وزارة الداخلية سنة ١٩٣٧ وسنة ١٩٣٩ . وتبع هذه المشروعات القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ وغض الطرف عن كل الإصلاحات المنشودة في نظام العمد.

راجع هذه المشروعات : فؤاد مهنا : الإدارة المحلية في مصر ، المرجع السابق ، ص ٧٨٨ ومابعدها.

والمصاهرة ، وفي مثل هذا المجتمع يكون العمدة أصلح من غيره في إدارة شئون القرية ([1])٠

وحُسم الأمر وصدر القانون ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ وأبقى على نظام العمد على أنه يلاحظ على هذا القانون أنه أضعف كثيراً من وظيفة العمدة ، وكرس تبعيتها لوزارة الداخلية٠ وعلى صعيد نظام إنتخاب العمدة فإن هذا القانون وإن ألغى شرط النصاب المالي كشرط لتكوين هيئة الناخبين ، وأخذ بمبدأ الإقتراع العام ، فإنه قيد حق الترشيح لمنصب العمدية بضرورة موافقة الإتحاد القومي على المرشح للعمدية ونصت المادة التاسعة من القانون ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ على أنه إذا إعترض الإتحاد القومي على جميع المرشحين أو قبل مرشحاً واحداً فعلى المدير (مدير الأمن) شطب أسماء المعترض عليهم ويصدر قراراً بإعادة فتح باب الترشيح من جديد ، أما إذا قبل الإتحاد القومي أكثر من مرشح فإنه يصدر قراراً بدعوة الناخبين المقيدة أسماؤهم في جداول الإنتخاب الخاصة بالقرية لإنتخاب العمدة من بين المرشحين المقبولين ، ويعرض هذا القرار خلال الأيام السبعة السابقة على يوم الإنتخاب ، ومعه قائمة بأسماء المقبولين على باب ديوان المركز وفي الأماكن التي يحددها المدير بالقرية٠ وفي جميع الأحوال التي لايتقدم للترشيح فيها غير شخص واحد لم يعترض عليه الإتحاد القومي ، تقرر لجنة العمد والمشايخ تعيينه بلا حاجة إلى إجراء الإنتخاب٠

وعندما صدر القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ تطلب كشرط للترشيح لوظيفة العمدة موافقة الإتحاد الإشتراكي الذي خلف الإتحاد القومي كتنظيم سياسي واحد٠

([1]) في ذلك راجع : طعيمة الجرف : القانون الإداري – المرجع السابق ، ص ٢٢٨ .

ولاشك أن مثل هذا الشرط الذي تتطلبه القانون سنة ١٩٥٧ أو سنة ١٩٦٤ يلغي تماماً قيمة الإنتخاب كوسيلة ديمقراطية. فالعمدة في مثل هذه الحالات وإن اختير بالإنتخاب إلا أن هذا الإنتخاب يفقد جدواه. لأن شرط موافقة التنظيم السياسي الواحد سواء تمثل في الإتحاد القومي أو الإتحاد الإشتراكي يجعل الإختيار موقوفاً على إتجاه واحد موالي للحكومة.

وعلى ذلك فإن إختيار العمدة سواء في قوانين ماقبل ثورة يوليو أو بعدها لم ينظم بطريقة ديمقراطية تعطي لأهل القرية دوراً حقيقياً في إختيار العمدة الذي يدير قريتهم ، ويعمل لمصلحتهم في إطار القوانين واللوائح التي تنظم هذه الوظيفة.

على أن القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ وقد صدر في ظل تعدد الأحزاب [1] حرص على أن ينظم إنتخاب العمد بصورة مختلفة تماماً.

---

[1] تبنى دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ صيغة التنظيم السياسي الواحد ، وهي الصيغة التي عرفتها مصر بعد إلغاء ثورة ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٢ للأحزاب ، ونصت المادة الخامسة منه على أن " الإتحاد الإشتراكي العربي هو التنظيم السياسي الذي يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية وتحالف قوى الشعب العاملة . . ".

وقد تعدلت المادة الخامسة في التعديل الدستوري الذي جرى في ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ وأصبحت المادة تنص على أن "يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ، وذلك في إطار المقومات والمباديء الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور ، وينظم القانون الأحزاب السياسية".

وجدير بالذكر أن التحول عن التنظيم السياسي الواحد إلى تعدد الأحزاب كان في الحقيقة أسبق في التطبيق العملي من حدوث التعديل الدستوري في سنة ١٩٨٠ - فقد حدثت إرهاصات هذا التحول منذ ٢٧ يناير ١٩٧٦ حيث قرر الرئيس السادات ظهور ماسمي بالمنابر داخل الإتحاد الإشتراكي ، وقد ظهرت آنذاك ثلاثة منابر يمين ووسط ويسار ، ودخلت هذه المنابر الإنتخابات التشريعية في اكتوبر سنة ١٩٧٦ وفي إفتتاح الدورة الأولى لمجلس الشعب في ١١ نوفمبر سنة ١٩٧٦ أعلن الرئيس السادات تحويل المنابر إلى أحزاب ، وصدر بناء على ذلك قانون الأحزاب رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ .

راجع في تفصيل ذلك مؤلفنا : الوسيط في القانون الدستوري - المرجع السابق ، ص ٢٩٩ .

ثالثاً٠ ٠ إنتخاب العمدة في ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨:

نظم القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ إنتخاب العمدة وجعل إختياره عن طريق الإقتراع العام ونصت المادة ٧ على أنه " تتم إجراءات إنتخاب العمدة خلال الستين يوماً التالية للفصل في طلبات الترشيح ، وذلك بقرار يصدره مدير الأمن بدعوة الناخبين المقيدة أسماؤهم بجداول إنتخاب القرية لإنتخاب العمدة ، وذلك قبل الميعاد المحدد للإنتخابات بعشرة أيام على الأقل ويعرض القرار ومعه قائمة بأسماء المرشحين على باب ديوان المركز وفي الأماكن التي يحددها مدير الأمن مدة السبعة الأيام السابقة على يوم الإنتخاب ، ويتم الإنتخاب بالإقتراع السري "٠

وعلى ذلك فإن القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن العمد والمشايخ قبل تعديله بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ ، قد نظم إنتخاب العمدة بطريقة غير مسبوقة في التشريعات التي صدرت قبله لتنظيم العمد والمشايخ٠ على أن الملاحظة الجديرة بالإهتمام : أن وزارة الداخلية قد أهملت تطبيق العمل بالقانون ورغبت عن إنتخاب العمد حتى أصبحت نسبة كبيرة من العمديات شاغرة٠ حتى أن قانون تعيين العمد رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ قد صدر وهناك ١٣٢٥ عمدية خالية بنسبة ٣٨٪ من مجمل العمديات في مصر (١)٠ ورغم وجود هذه النسبة الكبيرة من العمديات دون إنتخاب عمدة لها ، فإن وزارة الداخلية محجمة عن إتخاذ إجراءات إنتخاب العمد كما نص القانون٠ وفي الوقت ذاته تكون قد إستنفذت سلطتها في المد للعمدة حيث كان القانون ينص في المادة ١٣ منه على أن " يستمر العمدة شاغلاً وظيفته مدة خمس سنوات

---

(١) مضبطة مجلس الشعب – الجلسة الرابعة والستين – الفصل التشريعي السادس – دور الإنعقاد العادي الرابع – ٢٨ مارس سنة ١٩٩٤ ، ص ٣٠ .

ميلادية من تاريخ إعتماد تعيينه فيها ، وتعتبر الوظيفة خالية من اليوم التالي لإنقضاء هذه المدة إلا إذا صدر قرار من وزير الداخلية بمد هذه المدة خمس سنوات أخرى تبدأ من اليوم التالي لإنتهاء المدة السابقة ".

المطلب الثاني

تولية العمدة عن طريق التعيين

إستحدث القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ والذي جاء معدلاً للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ نظام تولية العمدة عن طريق التعيين من الحكومة القائمة بإجراءات حددها. وبذلك فإن هذا القانون قد ألغى نظام إنتخاب العمدة والذي ظل سائداً منذ أول تنظيم تشريعي لهذه الوظيفة وهو الأمر العالي الصادر في ١٦ مارس ١٨٩٥ ، والذي صدر في ظل الإحتلال البريطاني لمصر.

وسوف نناقش المبررات التي ساقتها الحكومة وأنصارها والتي أرادت بها أن تبرر عدولها عن إنتخاب العمد من قبل أهل القرية إلى تعيينهم من قبل الحكومة. وهذه المبررات تتعلق **أولاً:** بطبيعة الوظيفة ، **وثانياً:** بعدم صلاحية نظام الإنتخاب كطريقة لتولية العمدة ، **وثالثاً:** ممارسة العمدة المنتخب لواجبات وظيفته ، وذلك على الوجه التالي :

أولاً .. مبررات تتعلق بطبيعة وظيفة العمدة :

من الأسس التي شادت عليها الحكومة مشروع القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ أن العمدة موظف عام ، ومن ثم فإنه يجب أن يعين بقرار إداري صادر من

السلطة المختصة. " فالعمدة موظف عمومي تابع للحكومة ، وتعيينه يكون بقرار إداري من السلطة المختصة ، ولايعتبر هذا التعيين إخلالاً بالتطبيق الديمقراطي ، لأن مجال هذا التطبيق هو في ممارسة الحريات العامة وإنتخاب أعضاء مجلسي الشعب والشورى ، أما إختيار موظفي الحكومة فإنه يتوقف على شروط وملاءمات مختلفة تقدرها السلطة المختصة ٠٠ ([1])"٠

وبررت المذكرة الإيضاحية العدول عن الإنتخابات بقولها " ٠٠ كان ضرورياً إعادة النظر في وسيلة تعيين العمدة من الإنتخابات إلى الإختيار من بين من تتوافر فيهم شروط التعيين في هذه الوظيفة التنفيذية التي تتبع السلطة التنفيذية المركزية (وزارة الداخلية) وتخضع لنظمها الوظيفية من حيث تنظيم الاجازات والواجبات الوظيفية وليست وظيفة نيابية تعبر عن إرادة الناخبين في أعمالهم ، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري من أن العمدة في ظل أحكام القانون الحالي موظف عام يتبع (وزارة الداخلية) رغم أن وسيلة تعيينه الرئيسية بالإنتخاب " ([2])٠

والحقيقة أن إعتبار العمدة موظف عام أمر مسلم منذ إنشاء وظيفة العمدة، وتنظيمها بالأمر العالي الصادر في ١٦ مارس سنة ١٨٩٥ ، وأحكام القضاء العادي ومن بعده القضاء الإداري مستقرة على ذلك٠ وهو أمر لايتناقض مع تعيينه عن طريق الإنتخاب٠ **فمن ناحية أولى:** فإن الإنتخاب يُعد وسيلة للتعيين في الوظائف العامة ، **ومن ناحية ثانية:** فإن طبيعة وظيفة

([1]) تقرير لجنة الدفاع والأمن القومي والتعبئة القومية عن مشروع القانون بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ – ملحق مضبطة مجلس الشعب – الفصل التشريعي السادس – دور الإنعقاد العادي الرابع – الجلسة الرابعة والستين بتاريخ ٢٨ مارس ١٩٩٤ ، ص ٥٣ .

([2]) إسماعيل الخلفي : قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ حسب أحدث التعديلات حتى عام ١٩٩٦ ص ٣٠ .

العمدة والإختصاصات التي يمارسها في نطاق القرية تبرر إختياره بالإنتخاب وذلك على التفصيل التالي:

فمن ناحية أولى : يتمثل الإنتخاب كوسيلة للتعيين في الوظائف العامة ، في إختيار الموظف من الشعب كما كان يحدث في تعيين العمد في مصر ، أو إختيار القضاة في الولايات المتحدة الأمريكية ، وقد يكون إنتخاباً من نظراء وذلك مايحدث في شغل المناصب الأكاديمية.

والإنتخاب كوسيلة للتعيين في الوظائف العامة يُعد وسيلة إستثنائية تمليه دائماً طبيعة الوظيفة التي يختار لها هذا الإسلوب.

وإذا كان الإنتخاب أقرب الطرق إلى الديمقراطية باعتباره يمثل إختيار الشعب ، إلا أنه يواجه بإعتراضات كثيرة ترتد في أساسها إلى أنه لايفرز دائماً أحسن العناصر المؤهلة لشغل هذه الوظيفة. كما أنه يجعل الشخص المنتخب حين ممارسته لمهام وظيفته خاضعاً لمؤثرات الحملة الإنتخابية.

على أن هذه الإنتقادات في رأينا تصبح غير ذات موضوع إن تم تحديد نطاق هذه الوسيلة من حيث ضرورة قصر إستعمالها على الوظائف التي يكون لها جانب شعبي ، ومن ذلك وظيفة العمدة.

ومن ناحية ثانية: فإن طبيعة وظيفة العمدة ودوره في القرية في المحافظة على الأمن وفض الخصومات ومنع المنازعات التي تقوم بين العائلات فيها. تتطلب منه حين يمارس هذا الدور لايعتمد في الأساس على الإختصاصات التي خولها له القانون. بل يعتمد أيضاً على قبوله الشعبي وشخصيته وهيبته بين أهالي القرية. فدور العمدة في القرية لايستطيع رجل أمن أن يمارسه. ذلك أنه يعمل على حل المنازعات وفض الخصومات بين أهل القرية حتى لايستفحل خطرها وتضر بأمنها.

وإذا كانت وظيفة العمدة ليست لها صفة نيابية ، فإن إختيار العمدة بالإنتخاب يحقق المصلحة العامة لأهل القرية من حيث أنه يدربهم على ممارسة حق الإنتخاب وحسن إختيار من يحكمهم. أما أن يعين العمدة بقرار من الحكومة القائمة فإنه أمر يتجاوز واقع القرية المصرية وحقيقة وظيفة العمدة فيها ، وهو أمر يؤدي بوظيفة العمدة أن تفقد بريقها ، وتصبح من الوظائف العادية (1).

لقد أرادت الحكومة بالعدول عن إنتخاب العمد إلى التعيين أن تجعل من العمدة رجل أمن دون أن تعبأ بأية جوانب أخرى يجب أن تتوافر في شخصية العمدة. ولقد كان خيراً لها أن تلغي هذا النظام بالكلية وتستبدله بنقاط الشرطة فهي أجدر على ممارسة هذه الوظيفة.

فالتركيز على الجانب الأمني لوظيفة العمدة ، يؤدي إلى تجاهل الجوانب الأخرى التي تقتضي وجود عمدة قوي الشخصية يتمتع بالهيبة والقبول الشعبي مما يجعله قادراً على حسم الخصومات وفض المنازعات في القرية ليس إعتماداً على قرارات رسمية أو إختصاصات وظيفية ، بل بحسبانه كبيراً للقرية وعالماً بظروف أهلها.

ثانياً .. مبررات تتعلق بصلاحية نظام الإنتخاب:

تتعلق هذه المبررات بعدم صلاحية نظام الإنتخاب لشغل وظيفة العمدة من حيث أنه من **ناحية أولى:** يؤدي إلى تسييس وظيفة العمدة ، **ومن ناحية ثانية:** فإن الإنتخابات كوسيلة لشغل وظيفة العمدة لاتأتي دائماً بأفضل

(1) سامي جمال الدين – أصول القانون الإداري – الجزء الأول – ١٩٩٦ – دار المطبوعات الجامعية ، ص ٢٢٦.

العناصر ، **ومن ناحية ثالثة:** فإن الإنتخاب يثير الأحقاد والخلافات والمنازعات بين العائلات المتصارعة على العمدية في القرية ، **ومن ناحية رابعة:** فإن الإنتخاب يكلف الخزينة العامة أموالاً طائلة.

١ - الإنتخاب يؤدي إلى تسييس وظيفة العمدة:

فمن المسلم أن العمدة يشغل وظيفة إدارية ، ومن ثم فهو في الأساس موظف إداري ، وإنتخابه من قبل أهل القرية التي يشغل عمديتها يؤدي إلى تسييس المنصب. فالعمدة بعد نجاحه في الإنتخابات يجامل من إنتخبوه ويتستر عليهم ، لأنه يحتاج دائماً إلى أصواتهم في الإنتخابات المقبلة. وذلك على عكس العمدة المعين ، فإنه يمارس مهام وظيفته دون أن يخضع لضغط ناخبيه(¹).

وفي الحقيقة أن هذا الكلام غير صحيح ، ذلك أن الإنتخاب كوسيلة للتعيين في الوظيفة العامة لايغير من طبيعتها. فوظائف القضاء في الولايات المتحدة الأمريكية تشغل بالإنتخاب ، ولايؤدي ذلك إلى تحول يصيب الوظيفة من قضائية إلى سياسية. بل إن التعيين في مثل وظيفة العمدة على الوجه الذي جاء به القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ هو الذي يؤدي بشاغل هذه الوظيفة إلى الدخول في دائرة المؤثرات السياسية. فهل من المتصور ضمان حياد العمدة في ممارسة إختصاصاته تجاه التيارات الحزبية أو السياسية في القرية إن كانت سلطة تعيينه ومحاسبته وعزله بيد الحكومة القائمة والتي تمثل أحد هذه الأحزاب ؟. وعلى سبيل المثال فإن سلطة العمدة الواقعية بالتأثير في

(¹) راجع مناقشة مشروع القانون من حيث المبدأ - مضبطة مجلس الشعب - الفصل التشريعي السادس - دور الإنعقاد العادي الرابع - الجلسة الرابعة والستين - ٢٨ مارس ١٩٩٤ ، ص ٣١ .

الإنتخابات التي تحدث في القرية غير منكورة ، فضلاً عن السلطة المخولة له في تحرير الجداول الإنتخابية في القرية.

فإذا كان وقوف العمدة المنتخب على الحياد أمراً يمكن تحقيقه ، فإن العمدة المعين من قبل الحكومة القائمة على الأمر والتي تمثل أحد الأحزاب السياسية لايمكن أن يكون محايداً أبداً وإنما سوف ينحاز إلى مرشحي الحزب الحاكم ويعمل لمصلحتهم. ويصبح العمدة أكثر إرتباطاً بسياسة الحكومة القائمة. فإذا ماتغيرت الحكومة وتغير إتجاهها السياسي - وهو أمر وارد مادام أن النظام السياسي يقوم على تعدد الأحزاب - فسوف تغير العمدة لامحالة ، وهو مايؤدي إلى إضطراب النظام الإداري في القرية المصرية.

٢- الإنتخاب لايأتي دائماً بأفضل العناصر لشغل وظيفة العمدة:

يواجه الإنتخاب بوصفه وسيلة لإسناد السلطة أو للتعيين في الوظائف العامة بأنه لايضمن إختيار أحسن العناصر التي يمكن أن تشغل المنصب. فأساليب الدعاية الإنتخابية وماتستلزمه من جهد ووقت تؤدي بالكثيرين إلى العزوف عن خوض تجربة الإنتخابات أو النجاح فيها. فإدارة العملية الإنتخابية أمر لايقدر عليه الكثيرون ، ومن ثم فإن الإنتخاب لايؤدي إلى إختيار أصلح المرشحين لتولي الوظيفة من ناحية الكفاءة الفنية والتأهيل العلمي. ويتأثر الإختيار في الإنتخاب بإعتبارات شخصية وسياسية ودعائية ([1]). هذا فضلاً عن أن العمدة المنتخب حين ممارسته لوظيفته سوف يتأثر في

([1]) ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - ١٩٨٧ - دار المطبوعات الجامعية - ص ٢٣٦ .

الغالب بما حدث في المعركة الإنتخابية فلسوف يؤثر مؤيدوه وأنصاره بخدماته وحمايته ، مما يفسد الوظيفة التي يشغلها ويؤدي به أن ينحرف في ممارسة سلطاته.

وفي الحقيقة أن نقد الإنتخاب بأنه وسيلة لاتضمن إختيار الأفضل دائماً هو نقد صحيح إلى حد كبير ، ويبقى ضمان إختيار الأحسن قائماً ماأحيط الإنتخاب - كوسيلة لإسناد السلطة أو للتعيين في الوظائف العامة - بضمانات تساعد على ذلك. ولاشك أن صلاحية نظام الإنتخاب أو التعيين في هذا المجال أو ذاك أمر نسبي يرتبط بطبيعة الوظيفة ، وهل يصلح لها أم لا ، فالإنتخاب له مجال والتعيين أيضاً له مجاله ، ويبقى أن الإنتخاب وإن كانت له مثالبه فإنه يبقى أيضاً وسيلة أكثر ديمقراطية.

وعلى الرغم من أن العمدة موظف عام ، والأصل أن تسند الوظيفة إلى الموظف عن طريق التعيين بقرار من السلطة المختصة. ويبقى الإنتخاب وسيلة إستثنائية للتعيين في الوظائف العامة ، إلا أن طبيعة وظيفة العمدة وما وسد لها من إختصاصات في القرية ترجح أن تشغل هذه الوظيفة بالإنتخاب. فطبيعة القرية ، وطبيعة أهلها وخصوصية مشكلاتها تقتضي أن يظهر العمدة بين أهل القرية كشخصية مستقلة عن الحكومة وليس موظفاً تابعاً للحكومة المركزية. فحسب نص القانون ينهض العمدة بالمسئولية عن حماية أمن القرية بمنع الجرائم ، وضبط مايقع منها ، وإجراء المصالحات والعمل على فض المنازعات ، والتوفيق بين المتخاصمين ، وكل ما من شأنه الحفاظ على الأمن العام ، وعليه في دائرة عمله مراعاة أحكام القوانين واللوائح ، وإتباع الأوامر التي تبلغ إليه من جهة الإدارة. وأمام هذه الإختصاصات المتشعبة والمتسعة أيضاً ، فإن العمدة في كثير منها لايملك سلطة التقرير ، وإنما

يستغل مكانته وشخصيته في القرية لممارسة هذه الإختصاصات• وعندما يكون العمدة منتخباً من أهل القرية فإنه سيكون أكثر قدرة على ممارسة هذه الإختصاصات• أما العمدة المعين فإنه سوف يكون أكثر إرتباطاً بالحكومة القائمة منفذاً لإرادتها وتعليماتها دون النظر إلى طبيعة القرية وأهلها•

٣- الإنتخاب يثير المنازعات ويؤدي إلى الخلاف والتصارع بين العائلات:

يواجه إنتخاب العمد بإعتراض مفاده أنه يثير العصبيات في القرى ويؤدي إلى تنازع العائلات وتناحرها حتى تفوز بمنصب العمدية ، وإذا لم تأخذ هذه النزاعات شكلاً عنيفاً ، فإنها تتحول إلى مشكلات تتداولها أروقة المحاكم مما يؤدي إلى تعطيل العمديات في الريف•

وفي الحقيقة أن إرتباط الإنتخابات بالعنف لايقتصر على إنتخابات العمدية في القرية ، وإنما هو أمر قد يحدث في كل إنتخابات• ويكفي للدلالة على صحة هذا القول أن نذكر أن الإنتخابات التشريعية التي جرت في مصر يومي ١٩٩٥/١١/٢٩ ، ١٩٩٥/١٢/٦ قد شهدت أحداث عنف كثيرة غطت ٦١٪ من إجمالي محافظات الجمهورية ، ونتج عنها ٣٧ قتيلاً (١) ، فهل تبرر هذه الأحداث العدول عن نظام الإنتخاب ؟!•

---

(١) دفاعاً عن حقوق الإنسان – الجزء الثالث – يناير ١٩٩٥ – ديسمبر ١٩٩٥ – إصدارات المنظمة المصرية لحقوق الإنسان ، ص ١٧ .

ومن الملاحظات الملفتة للنظر أن محافظات الوجه البحري جاءت أكثر عنفاً حيث بلغت نسبة العنف فيها ٦٧٪ ، أما محافظات الوجه القبلي فبلغت النسبة بها ٤٤٪ ، راجع نفس المرجع ، ص ١٤ .

وإذا كان الإنتخاب كوسيلة لتعيين العمدة يؤدي إلى منازعات وخلافات في القرية ، فإن التعيين من قبل الحكومة سوف يؤدي أيضاً إلى هذه المنازعات. بل قد يزداد الأمر سوءاً في ظل التعيين حيث أن العمدة المنتخب سوف تكون وراءه أغلبية شعبية من أهل القرية تسنده. وذلك بخلاف العمدة المعين الذي يفتقد إلى هذه الأغلبية. فالعمدة المعين في القرية فرد لاتسنده أغلبية ، إنما العمدة المنتخب وراءه نصف القرية على الأقل.

٤- الإنتخاب يكلف الخزانة العامة أموالاً طائلة:

في سبيل تبرير عدول القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ عن إسلوب إنتخاب العمدة إلى تعيينه ذكرت المذكرة الإيضاحية تبريراً لذلك بأن عملية إنتخاب العمد يكبد الموازنة العامة مصروفات كثيرة لمواجهة العملية الإنتخابية من إعداد وطباعة بطاقات إبداء الرأي وتفرغ مشرفي اللجان وأعضاء اللجان الإنتخابية من أعمالهم الأصلية لحين إجراء الإنتخابات (١)".

وحقيقة الأمر أن هذا النقد لنظام إنتخاب العمد في غير محله إذ أنه لو إتخذ مبرراً لتنحية نظام الإنتخاب لشغل وظيفة العمدة ، لكان مبرراً أيضاً للعدول عنه في الإنتخابات الأخرى مثل المجالس المحلية أو المجالس النيابية توفيراً وإقتصاداً للنفقات العامة.

فالإنتخاب كوسيلة ديمقراطية لاتقاس نتائجه بالتكلفة الإقتصادية التي تتكبدها الخزانة العامة. فالإنتخاب سواء تمثل في وسيلة لإسناد السلطة أو للتعيين في الوظائف العامة مثل إنتخاب العمد يمثل أهمية كبرى في البناء

---

(١) إسماعيل الخلفي : قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ حسب أحدث التعديلات ، المرجع السابق - ص ٣٠.

الديمقراطي في الدولة ، وكلما صلح هذا النظام بإحاطته بالضمانات الجوهرية والأساسية التي تضمن نزاهة عملياته وصدق نتائجه - كلما كان أقرب إلى المنطق الديمقراطي٠

تلك كانت المبررات التي رأت الحكومة بموجبها أن تعدل عن نظام إنتخاب العمدة إلى تعيينه ، ولقد إتضح أن هذه المبررات لم تلبث أن إنهار أساسها عند مناقشة منطقها٠ وتبدت الحقيقة واضحة جلية في أن عدول الحكومة عن إنتخاب العمدة إلى تعيينه إنما يجد أساسه في رغبتها في فرض مزيد من السيطرة على العمدة في القرية٠

فعلى الرغم من أن العمدة موظف إداري يمثل الإدارة المركزية في قريته يأتمر بأوامرها ، ويسهر على حماية الأمن بمنع الخصومات وتسوية الخلافات٠ فقد كان إنتخاب العمدة يوازن بين خضوعه للسلطة المركزية وماتستلزمه طبيعة القرية من وجود عمدة قوي الشخصية له حضور شعبي يستطيع إقناع عائلات القرية كحكم فيما ينشب بينهم من خلافات٠

لقد أرادت الحكومة بتعيين العمدة أن تشدد من قبضتها على نظام العمدة٠ فالعمدة المعين بقرار من الحكومة القائمة سوف يسعى لإنجاح حزبها في الإنتخابات٠ وإذا كان العمدة المنتخب يمكن له أن يكون محايداً ، فإن العمدة المعين لايمكن له أن يكون كذلك٠ وإلا كانت وظيفته ثمناً لهذا الحياد٠

ومذهب الحكومة في الأخذ بتعيين العمدة تغليباً للجانب الأمني لهذه الوظيفة ، وإهدار جوانبها الأخرى لن يصنع منه رجل أمن بالمفهوم الحقيقي لذلك٠ وكان خيراً للحكومة أن تلغي وظيفة العمدة تماماً وتقيم في القرى نقاطاً للشرطة٠ وعلى العكس فإن تعيين العمدة سوف يقضي تماماً على دور العمدة في القرية بإعتباره كبيرها يعمل على فض المنازعات فيها وحل الخلافات

بأساليب ودية. فالعائلات في أغلب القرى المصرية ولاسيما في الوجه القبلي ترغب عن حسم خلافاتها وأنزعتها عن طريق الأساليب الرسمية أو الحكومية. وكثيراً ماتخضع في ذلك لما تقرره مجالس الصلح التي كان للعمدة المنتخب دورٌ أساسي في نجاحها ، فهي غالباً تعقد في كنفه وتحت رياسته. هذا بخلاف العمدة المعين الذي أصبحت صفته الحكومية غالبة عليه وعلى عمله.

ويتضح لنا أن نظام العمد سواء في ظل الإنتخاب أو التعيين لم تتح له الفرصة المناسبة لكي يطبق تطبيقاً سليماً. ومن ثم فقد حرمت البلاد فوائده.

المبحث الثاني

تعيين العمدة وفقاً للقانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤

أحدث القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ تغييراً جوهرياً في تولية وظيفة العمدة حيث عدل عن إنتخاب العمدة إلى تعيينه. وهو أمر كان له تأثير بالغ على شروط وإجراءات تعيين العمدة. وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على الوجه التالي:

المطلب الأول : شروط تعيين العمدة

المطلب الثاني : إجراءات تعيين العمدة

وذلك على الوجه التالي:

المطلب الأول

شروط تعيين العمدة

تطلب القانون ٥٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العمد والمشايخ والمعدل بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ فيمن يعين عمدة عدة شروط حددتها المادة الثانية من القانون بنصها على مايلي " يجب فيمن يعين عمدة أو شيخاً توافر الشروط الآتية:

١- أن يكون مصرياً ومقيداً بجداول إنتخابات القرية.

٢- أن يكون حسن السمعة ، وغير محروم من مباشرة حقوقه السياسية أو موقوف حقه فيها.

وإذا كان قد سبق فصله تأديبياً ، يجب أن يكون قد مضى خمس سنوات على تاريخ إعتماد قرار الفصل.

٣- ألا تقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية.

٤- أن يجيد القراءة والكتابة.

٥- ألا تقل ملكية من يتقدم لشغل وظيفة العمدة عن خمسة أفدنة بزمام القرية أو القرى المجاورة لها أو أن يكون له دخل ثابت مثل المرتبات أو المعاشات والعقارات المملوكة له لايقل عن ثلاثمائة جنيه شهرياً من مجموع أوعية الدخل. وبالنسبة إلى من يتقدم لشغل وظيفة الشيخ ، فيشترط أن يكون حائزاً لأرض زراعية ملكاً أو إيجاراً أياً كانت مساحتها بزمام القرية أو القرى المجاورة لها ، أو أن يكون له دخل ثابت لايقل عن مائة جنيه شهرياً من مجموع أوعية الدخل. ويجوز لوزير الداخلية عدم التقيد بالشروط المنصوص عليها في هذا البند إذا لم تتوافر هذه الشروط في جميع المتقدمين لشغل الوظيفة أو في المناطق غير الزراعية.

وأجملت هذه المادة الشروط الواجب توافرها فيمن يعين عمدة وهي كالتالي:

أولاً .. أن يكون مصرياً ومقيداً بجداول إنتخابات القرية:

وهذا الشرط في حقيقته يتفرع إلى شرطين : **الأول** : الجنسية المصرية **والثاني** : القيد بجداول إنتخابات القرية ، وتفصيلهما على الوجه التالي:

١ – الجنسية المصرية :

وإشتراط الجنسية المصرية لتولي وظيفة العمدة أمر لازم ومنطقي. إذ أن العمدة مهما وهنت إختصاصاته فإنه ممثل للسلطة المركزية في القرية المصرية ، فعمله إختصاص يتصل بشئون الحكم لايعبأ به إلا المصريون وحدهم. وهذا الشرط إستوجبته الفقرة الأولى من المادة ٣ من قانون العمد والمشايخ حيث نصت على مايلي: يجب فيمن يعين عمدة ... أن يكون مصرياً".

وهذا النص من ناحية أولى : لم يميز بين المصري الأصيل والمصري المتجنس.

ومن ناحية ثانية : فإنه لم يشترط أن يكون المعين عمدة من الذكور ، وذلك على خلاف القوانين السابقة التي تناولت هذه الوظيفة بالتنظيم وذلك على الوجه التالي:

أ – تعيين المتجنس بالجنسية المصرية عمدة :

لم يميز نص المادة الثالثة من القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ في فقرتها الأولى بين المصري الأصيل والمصري بالتجنس في التعيين لوظيفة العمدة. إلا أن المشرع قد إستوجب أيضاً في ذات الفقرة من المادة الثالثة فيمن يعين عمدة أن يكون " مقيداً بجداول الإنتخاب". ولما كان القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٥٦ ينص في المادة الرابعة منه والمعدلة بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٩ على مايلي : " يجب أن يقيد في جداول الإنتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث ، ومع ذلك لايقيد من إكتسب الجنسية المصرية

بطريق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على إكتسابه إياها "٠

وعلى ذلك فإنه يشترط لتعيين المصري المتجنس عمدة مرور خمس سنوات بعد إكتسابه الجنسية المصرية٠

ولم يكن الأمر مختلفاً في ظل إنتخاب العمدة٠ وذلك لأن العمدة لاتكون له صفة نيابية رغم توليته عن طريق الإنتخاب ومن ثم لايشترط فيه مرور عشر سنوات على تجنسه ، وذلك تطبيقاً لحكم المادة التاسعة من قانون الجنسية المصري (١)٠

وكان أحرى بالمشرع أن يشترط الجنسية المصرية الأصيلة في مثل هذه الوظائف الوثيقة الصلة بالأمن العام (٢)٠

ب - إلغاء شرط الذكورة للتعيين في وظيفة العمدة :

منذ إنشاء وظيفة العمدة في مصر والتشريعات المنظمة لهذه الوظيفة تشترط أن يكون شاغلها رجلاً٠ وكان هذا يجد تبريره في أن طبيعة الوظيفة وطبيعة البيئة في الريف المصري تقتضي ذلك٠

---

(١) تنص المادة التاسعة من قانون الجنسية المصري رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ على أنه: "لايكون للأجنبي الذي إكتسب الجنسية المصرية حق التمتع بمباشرة الحقوق السياسية قبل إنقضاء خمس سنوات من تاريخ إكتسابه الجنسية ، كما لايجوز إنتخابه أو تعيينه عضواً في أية هيئة نيابية قبل مضي عشر سنوات من تاريخ إكتسابه الجنسية ، كما لايجوز إنتخابه أو تعيينه عضواً في أية هيئة نيابية قبل مضي عشر سنوات من التاريخ المذكور ، ومع ذلك يجوز بقرار من رئيس الجمهورية الإعفاء من القيد الأول أو من القيدين المذكورين معاً٠

ويجوز بقرار من وزير الداخلية أن يعفي من القيد الأول أو من القيدين المذكورين معاً من إنضم إلى القوات المسلحة المصرية المحاربة وحارب في صفوفها "٠

(٢) توفيق شحاته – مبادىء القانون الإداري – المرجع السابق – ص ٢٢٤ ٠

فالعمدة في القرية هو الحارس على أمن القريــة وفض الخصومـات بيـن أهلها ، وهذه المهمة لايستطيع العمدة أن يباشرها معتمداً على السلطات التـي نص عليها القانون فقط بل معتمداً أيضاً على هيبتــه وشـخصيته وقدرتـه علـى القيادة٠

هذا فضلاً عن أن طبيعة المشكلات التـي تنشـأ فـي القريـة هـي مشـاكل ذات طبيعة مهنية تدور في أغلبها حـول الزراعـة وبعـض الحـرف المرتبطـة بها٠ وهي أمور مرتبطة بالرجل ولاتستطيع المرأة أن تقطع فيها برأي٠

ثم إن مجتمع القرية مجتمع محافظ بطبعه٠ ولايتصور أن يقبل أن تكـون المرأة عمـدة٠ وإذا حـدث فرضـاً فـإن هـذا المجتمـع لـن يتعـامل معهـا٠ ولـن تجديها في ذلك سلطات المنصب وإختصاصاتـه إذ " أن السـلطة لاتغنـي عـن الهيبة " (١) لاسيما في مثل منصـب العمـدة حيـث تكـون شـخصية العمـدة هـي الأساس في نجاحه في ممارسة مهامه وإختصاصاته في القرية٠

وعلى الرغم من أن المذكرة الإيضاحية للقانون بعد تعديله قد خلـت عـن تـبرير هـذا الحكـم أو التعليـق عليـه ، إلا أن المـراد منـه إقـرار المسـاواة بيـن الرجل والمرأة في شأن تولي وظيفة العمـدة بـالتعيين٠ ولاشـك أن هـذا الأمـر يهدر تماماً الظروف الواقعية التي تعيشها القرية المصرية وصعوبة تقبل مثـل هذا الأمر٠ فضـلاً عـن أن وظيفـة العمـدة تختلـف عـن غيرهـا مـن الوظـائف العامة التي يمكن أن يتساوى في التعيين فيها الرجل والمرأة٠ فـالعمدة عندمـا يمارس عمله لايلتزم بمواعيد رسـمية يبـدأ وينتهـي فيهـا العمـل٠ فقد يتطلـب الأمر أن يتواجد العمدة ليلاً أو نهاراً٠ ويقتضـي الأمـر ترأسـه لمجـالس صلـح

(١) مصطفى أبوزيد فهمي – فن الحكم في الإسلام – دار الفكر العربي – الطبعة الثانية ، ص ١٩ .

أو فض منازعات لايحضرها حسب تقاليد القرى سوى الرجال٠ فكيف يكون الأمر والحال كذلك عندما تتولى أمور العمدية إمرأة !!٠

وحقيقة الأمر نرى أن مذهب القانون في ذلك يمثل شذوذاً في التشريع٠ فمن المسلم أن القاعدة القانونية هي في المقام الأول قاعدة تنظم سلوك الأفراد في المجتمع يأخذ المشرع في حسبانه عند إقرارها الظروف البيئية والإجتماعية السائدة في المجتمع وذلك حتى لاتصبح هذه القاعدة متخالفة مع هذه الظروف٠ وهو مايؤدي في النهاية إلى عدم جدواها٠ وهو الواقع فعلاً٠ ولانتصور في حقيقة الأمر أن تقدم السلطة التي أناط بها القانون تعيين العمدة على إختيار إمرأة عمدة لكي تحكم قرية في ريف مصر٠

وحسبنا أنه " منذ أن قرر مجلس الشعب هذا الحكم التشريعي الغريب والأقلام في الصحافة القومية ذاتها – فضلاً عن الصحافة الحزبية – لاتفتأ أن تتخذ منه مادة للسخرية المريرة " بالسيدة العمدة " التي قد تدعي – لأمر جلل – أن تخرج من دارها ليلاً أو نهاراً فيمنعها عن ذلك أنها " حامل " وأن عذراً شرعياً لديها يحول بينها وبين دخول المسجد أو أن حياء الأنثى يمنعها من أن تتواجد في موقف معين (1)٠

٢– القيد بجداول إنتخابات القرية :

فيجب أن تكون القرية هي الموطن الإنتخابي للمتقدم لوظيفة العمدة٠ وحسب نص المادة (١١) من القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية فإن " الموطن الإنتخابي هو الجهة التي يقيم فيها الشخص عادة ،

---

(1) مصطفى أبوزيد فهمي – الوسيط في القانون الإداري – الجزء الأول – تنظيم الإدارة العامة – الطبعة الأولى – ١٩٩٥ – ص ١٢٣ .

ومع ذلك يجوز له أن يختار لقيد إسمه الجهة التي بها محل عمله الرئيسي أو التي له بها مصلحة جدية أو مقر عائلته ولو لم يكن مقيماً فيها "٠

وعلى ذلك فإن القيد في جداول إنتخاب القرية يقيم علاقة معينة بين الشخص المرشح عمدة وبين القرية المعين بها عمدة٠ على أن ذلك لايعني ضرورة إقامته بها ، فقد تكون مقر عمله الرئيسي أو تكون له فيها مصلحة جدية ، وقد تكون صلة واهية كأن تكون مقر عائلته حتى ولو لم يكن مقيماً فيها٠

ثانياً ٠٠ أن يكون حسن السمعة وغير محروم من مباشرة حقوقه السياسية أو موقوف حقه فيها:

ويتعلق هذا الشرط بأمرين: **الأول** يتمثل في حسن السمعة **والثاني** يتعلق بالحرمان من مباشرة الحقوق السياسية وذلك على الوجه التالي:

١- شرط حسن السمعة :

شرط حسن السمعة هو شرط عام يشترطه القانون في شاغلي الوظيفة العامة وسواء أكان توليه الوظيفة عن طريق التعيين أو الإنتخاب٠

وقد كان الأمر العالي الصادر في ١٦ مارس ١٨٩٥ ينص في المادة الأولى فقرة ثالثة على أن يشترط فيمن يرشح عمدة " أن لايكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة في جناية أو جنحة ماسة بالشرف والإعتبار"٠

ولم ينص القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ الخاص بالعمد والمشايخ على شرط حسن السمعة صراحة ، وإنما تطلب فيمن يعين عمدة في المادة الثالثة

فقرة " ٥ " ألا يكون قد صدر عليه حكم قضائي أو تأديبي ماس بالنزاهة والشرف ، وألا يكون منذراً مشبوهاً أو متشرداً أو موضوعاً تحت المراقبة.

وهذا النص يحدد حالتين لفقدان شرط حسن السمعة:

الأولى : صدور حكم قضائي أو تأديبي ماس بالنزاهة والشرف.

الثانية : دخول الشخص دائرة الإشتباه أو التشرد أو الوضع تحت المراقبة (١) ".

ولاشك أن حصر فقدان شرط حسن السمعة في هذه الأحوال يضيق من نطاق هذا الشرط ، فثمة أحوال كثيرة يفقد فيها الشخص سمعته دون أن

---

(١) وبالنسبة للحالة الأولى: فإن مجرد صدور حكم قضائي لايفقد الشخص حسن السمعة ، وإنما يجب أن يكون هذا الحكم صادراً في موضوع يتصل بالنزاهة والشرف. وإذا كانت هناك جرائم كثيرة تتضح فيها هذه الصلة بصورة واضحة مثل جرائم النصب أو خيانة الأمانة أو جرائم التزوير وغيرها ، فإن هناك جرائم أخرى قد يصعب فيها تلمس وجود مثل هذه الصلة. وفي كل الأحوال فإن وجود هذه الصلة أمر تقدره الإدارة بمقتضى مالها من سلطة تقديرية تخضع بصددها لرقابة القضاء.

أما بالنسبة للمشتبه فيه ، فهو كل شخص تزيد سنة على ثماني عشرة سنة وحكم عليه أكثر من مرة في إحدى الجرائم التي حددتها المادة ٥ من قانون التشرد والإشتباه رقم ٥٨ لسنة ١٩٤٥ وتعديلاته.

أما بالنسبة للمتشرد فهو من لم يكن له محل إقامة مستقر ولا وسائط للعيش ولايتعاطى عادة صناعة أو حرفة.

والوضع تحت المراقبة قد يكون عقوبة بذاته كما تقضى بذلك المادة الثانية من قانون التشرد والإشتباه رقم ٥٨ لسنة ١٩٤٥ وتعديلاته.

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا في حكمها رقم ٣ لسنة ١٠ ق دستورية والمنشور في الجريدة الرسمية - العدد ٢ في ١٩٩٣/١/١٤ بعدم دستورية المادة ٥ من قانون الإشتباه والتي تحدد حالات الإشتباه ، وجاء فيه "أن نص المادة ٥ المطعون عليها لايعتبر فعلاً إتخذ مظهراً خارجياً ملموساً ، ولا هو يقيد الحرية الشخصية بمراعاة الوسائل القانونية المتوافقة مع أحكام الدستور في جوانبها الموضوعية والإجرائية أو يلتزم بالضوابط التي أرستها هذه المحكمة في شأن المحاكمة المنصفة ومن بينها إفتراض البراءة كحقيقة مستعصية على الجدل تمليها الشرعية الجنائية. ولما كان الإشتباه في الصورة التي يقوم فيها على أحكام الإدانة السابقة يتمخض عن معاقبة الشخص مرتين عن فعل واحد. فإن المادة ٥ المشار إليها تكون مخالفة لأحكام المواد ٤١ ، ٦٦ ، ٦٧ من الدستور.

يندرج تحت أي من هذه الحالات، وهو ماحدا بالمشرع في القرار بقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ أن يعدل عن هذا الإتجاه ، وينص في المادة الثالثة منه على شرط حسن السمعة بقوله " يجب فيمن يعين عمدة أن تتوافر فيه الشروط الآتية ٠٠٠ (٢) أن يكون حسن السمعة ٠٠٠"٠ وهو الشرط الذي تواتر وروده في كل القوانين التي صدرت بعد ذلك ونظمت وظيفة العمدة حتى صدور القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ .

وإشتراط حسن السمعة فيمن يتولى وظيفة العمدة أمر لايحتاج إلى تبرير ٠ فتلك وظائف تقتضي مهامها أن يكون العمدة ذا مهابة وقدرة على فض المنازعات وحراسة الأمن في القرية٠ ففقدان العمدة لهذا الشرط يفقده تأهيله لهذه الوظيفة٠ كما يفقد إحترام أهل القرية له٠ وهو أمر في غاية الأهمية وذلك لأن العلاقات في القرية تقوم على الإعتبارات الشخصية في كثير من الأحيان ، وعن هذا المعنى عبرت المذكرة الإيضاحية للقرار بقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ بقولها " ٠٠٠ وحيث كان العمدة هو القائم على شئون الحكم في القرية كما قدمنا ، وكانت سيرته في الناس بعيدة الأثر في أمنهم وطمأنينتهم وإيمانهم بعدالة الحكم وإستقامته ، فقد وجب أن تكون سمعته وشخصيته محل بحث دقيق قبل تقديمه إلى الناخبين ٠٠"٠

وعلى ذلك فإن شرط حسن السمعة شرط بالغ الأهمية نظراً لأن وظيفة العمدة مهما وهنت إختصاصاتها هي من وظائف الحكم في الدولة٠ والعمدة هو في حقيقته ممثل للحكومة المركزية في القرية٠ هذا فضلاً عن أن طبيعة الريف وطبيعة العلاقات فيه تعطي للعمدة دوراً يتجاوز بكثير النصوص القانونية التي تحدد إختصاصات هذه الوظيفة٠

ونظراً لأهمية هذا الشرط فقد عمدت أحكام القضاء الإداري إلى التفصيل فيه ، ففي حكمها بتاريخ ١٩٦٢/٦/٣ قررت المحكمة الإدارية العليا أن "حسن السمعة هو من الشروط الواجبة قانوناً فيمن يعين عمدة أو شيخاً ، وهو عبارة عن مجموعة من الصفات التي يتحلى بها الشخص وتوحي بالثقة فيه وتدعو إلى الإطمئنان إليه وإلى تصرفاته ••••• وخلصت المحكمة الإدارية العليا في ذات الحكم إلى أنه " •• لاجدال في أن المدعي وقد أصيب بمرض جنوني أدخل من أجله مستشفى الأمراض العقلية فإن هذه الواقعة في حد ذاتها كافية للمساس بسمعته كرجل عام مهما تقادمت خصوصاً وهناك من الشواهد مايفيد بالقدر المتيقن أن حالة المدعي غير طبيعية (١) "•

وفي حكم آخر ذهبت المحكمة إلى أن " شرط حسن السمعة قد تخلف بشأن السيد/ •••• لصدور حكم بحبسه شهراً مع النفاذ في الجنحة رقم ٣٠٤٧ لسنة ١٩٨٢ لإصداره شيكاً بدون رصيد ، وتأيد هذا الحكم إستئنافياً في ١٩٨٣/١/١١ مع إيقاف تنفيذه• كل ذلك قبل فتح باب الترشيح لشغل وظيفة العمدة في ١٩٨٣/١١/١ ، فإن ماقامت به لجنة العمد والمشايخ بإستبعاد إسمه من كشوف المرشحين بالقرار المطعون فيه ••• يكون قد صدر سليماً متفقاً وأحكام القانون ••• (٢)"•

وتوافر شرط حسن السمعة أو عدم توافره في الشخص المرشح لشغل وظيفة العمدة أمر تقدره الإدارة بمقتضى سلطتها التقديرية على أنه يجب أن

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٦٠ لسنة ٦٦ ق – جلسة ١٩٦٢/٢/٣، الموسوعة الإدارية الحديثة – الطبعة الأولى ، الجزء ١٩ ص ٣١ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٨٠١ لسنة ٣٤ ق – جلسة ١٩٨٩/١٢/٩ ، الموسوعة الإدارية الحديثة – ١٩٩٥ – الجزء ٣٥ ، ص ٦٥٦ .

يستند قرارها في ذلك على أسباب واقعية تنأى به عن التعسف والإنحراف. وهو ماتؤكده المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ ١٩٦٦/١/١٥ حيث تقضي بأن " جهة الإدارة قد إستبعدت إسم المدعي من كشف الجائز ترشيحهم لمنصب العمدية لعدم توافر شرط حسن السمعة ، وهو من الشروط الواجب توافرها قانوناً فيمن يعين عمدة وإستندت في ذلك إلى التحريات الصادرة من أجهزة الدولة المختصة بإجرائها وإن كانت هذه الأجهزة قد إختلفت في بعض الأمور فإن الجهة الإدارية قد رجحت بعضها على البعض الآخر هذا من حقها إذ أن تقدير توافر شرط حسن السمعة ، على ماجرى به قضاء هذه المحكمة ، من إطلاقات جهة الإدارة بحيث تترخص في تقديره وفقاً لما تراه محققاً للمصلحة العامة مادام أن تقديرها لايشوبه تعسف أو إنحراف ولم يقم دليل من الأوراق على شيء من ذلك ... (١)".

وإذا كان القانون الحالي لم يحدد أسباباً لفقدان شرط حسن السمعة ، فإنه يجب على الإدارة أن تسبب قرارها إن رأت إستبعاد الشخص من التعيين في وظيفة العمدة نظراً لفقدانه شرط حسن السمعة. وذلك حتى يتسنى للقضاء أن يبسط رقابته على ذلك. ولاشك أن تقدير الإدارة لتوافر حسن السمعة من عدمه إنما يجب أن يستند إلى سلوك الشخص ومايحاط به من أقاويل ومايتحلى به من صفات شخصية تجعله شخصاً محمود السيرة طيب الذكر في مجتمعه. وفي ذلك تقضي محكمة القضاء الإداري " أن شرط حسن السمعة يعني أن يكون من يتولى هذه الأعمال محمود السيرة لم يسمع عنه مايشينه أو

---

(١) حكمها في الطعن رقم ١١٦٧ لسنة ٧ ق - جلسة ١٩٦٦/١/١٥ - الموسوعة الإدارية الحديثة ، جزء ١٩، ص ٧ .

يحط من قدره بين الناس حائزاً لما يؤهله للإحترام الواجب للمهنة التي يرغب في مزاولتها (١)".

وهو المعنى الذي تؤكده المحكمة الإدارية العليا حين تنص في حكمها على أن حسن السمعة هو " تلك المجموعة من الصفات التي يتحلى بها الشخص فتكسبه الثقة بين الناس وتجنبه قالة السوء ، وما يمس الخلق ... (٢)". وعلى ذلك فإن سمعة الشخص قد تتأثر بمسلك شخصي أو خلقي أو بإتهام جدي ، وإن لم تقم بسببه الدعوى العمومية.

على أنه لايكفي لنفي شرط حسن السمعة الإستناد إلى إشاعات أو أقاويل ليس لها أساس صحيح من الواقع. بل هي من إفتئات الخصوم بقصد إبعاده عن تولي هذه الوظيفة. وفي نطاق وظيفة العمدة ، فإن حدوث مثل ذلك أمر مألوف. في مثل هذه الحالات يعتبر قرار الإدارة الذي يستجيب لمثل هذه الإشاعات أو الأقاويل مخالفاً لصريح القانون متعيناً إلغاءه ، وتلك مسألة متروكة للقضاء بما له من سلطة الرقابة والتعقيب على قرار الإدارة.

وشرط حسن السمعة يختلف في تطبيقه من وظيفة إلى أخرى. فثمة وظيفة تتطلب طبيعتها التشدد أكثر في تطبيقات حسن السمعة. وقد تكفي مجرد الدلائل لفقدان الشخص لشرط حسن السمعة ، وتلك قاعدة عامة. وفي نطاق بحثنا فإن مقتضيات حسن السمعة المتطلبة لوظيفة الشيخ غير تلك المتطلبة بالنسبة لوظيفة العمدة. وفي ذلك تذهب المحكمة الإدارية العليا في حكم لها " .. إن قرار لجنة فحص الطعون والطلبات برفض طلب المدعي قيد إسمه بكشف المرشحين للعمدية لايغير من صحته كون وظيفة شيخ البلد

(١) محكمة القضاء الإداري – ق ٥ ، س ١ مجموعة عمر ، ص ٢٠٥ بتاريخ ١٩٤٧/٣/١٨ .

(٢) المحكمة الإدارية العليا – حكمها في الطعن رقم ٦٠٠ س ١٦ بتاريخ ١٩٧٢/٤/٩ .

التي كان المدعي لايزال يشغلها وقت صدور القرار ، وأن يكن قد أوقف عنها ، تستلزم حسن السمعة للإستمرار فيها ، ذلك أن مستوى حسن السمعة يتفاوت تبعاً لتفاوت الوظيفة وخطورتها ومسئولياتها٠ فقد تتساهل فيه الإدارة في حق الشيخ وتتشددّ فيه بالنسبة إلى العمدة٠ ومهما يكن من أمر فإن تراخي الإدارة في إتخاذ موقف من المدعي فيما يتعلق بوضعه كشيخ للبلد - إن خطأ هذا التراخي وإن صواباً - لايمكن أن يؤثر في صحة قرارها المطعون فيه الذي صدر في ذاته غير معيب (1)٠

٢- أن يكون غير محروم من مباشرة حقوقه السياسية أو موقوف حقه فيها:

تنظم الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية المادة الثانية من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ (2)٠ وهي حالات ترتد في أساسها إلى إرتكاب فعل يشكل

---

(1) حكمها في الطعن رقم ١٩٢١ لسنة ٦ ق - جلسة ١٩٦٢/١١/١٠ - الموسوعة الإدارية الحديثة - جزء ١٩ ، ص ٣٠ .

(2) المادة الثانية معدلة بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٢ المنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٢ بتاريخ ١٩٧٢/٨/١٧ ثم إستبدل البند ٢ بالقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤ وألغى البندين ٣ ، ٧ بذات القانون الذي نشر في الجريدة الرسمية العدد ٤٣ (تابع) في ١٩٩٤/١٠/٢٧ .

وتنص المادة الثانية على أنه " يحرم من مباشرة الحقوق السياسية:

١- المحكوم عليه في جناية مالم يكن قد رد إليه إعتباره٠

٢- من فرضت الحراسة على أمواله بحكم من محكمة القيم وذلك طوال مدة فرضها، وفي حالة صدور حكم محكمة القيم بالمصادرة يكون الحرمان لمدة خمس سنوات٠

٣- ملغاة ٠ بالقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤ .

٤- المحكوم عليه بعقوبة الحبس في سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو إعطاء شيك لايقابله رصيد أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو إستعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو -

جريمة ويؤدي إلى المساس بالشرف والإعتبار • ولقد قدر المشرع أن مجرد الحكم في مثل هذه الجرائم يترتب عليه الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية• وذلك مالم يكن الحكم موقوفاً أو أن المحكوم عليه قد رد إليه إعتباره• ومن ثم فإن هذا الحرمان غير مؤبد بل إنه ينتهي بإنتهاء علته ، وهي وقف تنفيذ الحكم أو رد الإعتبار •

والحرمان بهذا المعنى يعتبر عقوبة تبعية تلحق بالمحكوم عليه في إحدى الحالات التي حددتها المادة الثانية من قانون مباشرة الحقوق السياسية سالفة الذكر •

أما عن الموقوفين عن ممارسة حق الإنتخاب فقد نصت عليهم المادة الثالثة من قانون مباشرة الحقوق السياسية كما يلي "تقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للأشخاص الآتي ذكرهم :

١- المحجور عليهم مدة الحجر •

٢- المصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم•

٣- الذين شهر إفلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر إفلاسهم مالم يرد إليهم إعتبارهم قبل ذلك "•

-إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب أو إنتهاك حرمة الآداب أو تشرد أو في جريمة إرتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية والوطنية ، كذلك المحكوم عليه لشروع منصوص عليه لإحدى الجرائم المذكورة، وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه إعتباره•

٥- المحكوم عليه بالحبس في إحدى الجرائم الإنتخابية المنصوص عليها في المواد من ٤٠ إلى ٤٩ من هذا القانون وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه إعتباره•

٦- من سبق فصله من العاملين في الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل إلا إذا كان قد صدر لصالحه حكم نهائي بإلغاء قرار الفصل أو التعويض عنه•

٧- ملغاة بالقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤ "•

والوقف في هذه الحالات مناطه عدم توافر الأهلية اللازمة لممارسة الحق. وهو وقف مؤقت يزول بزوال سببه الذي حدده القانون.

على أن نص المادة الثانية من قانون العمد والمشايخ قد نصت في فقرتها الثانية على: " وإذا كان قد سبق فصله تأديبياً ، يجب أن يكون قد مضى خمس سنوات على تاريخ إعتماد قرار الفصل ".

فلقد قدر المشرع أن مرور هذه الفترة على قرار الفصل التأديبي بحق المرشح للتعيين عمدة أو شيخاً هو رد إعتبار له.

ثالثاً .. ألا تقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية:

إشترط القانون فيمن يعين شيخاً أو عمدة أن يبلغ من العمر ثلاثين سنة ميلادية ، وفي هذا الخصوص سوى القانون بين العمدة والشيخ. واستهدف القانون من ذلك أن يبلغ الشخص المرشح لتولي هذه الوظيفة أو تلك حداً من النضج وإكتمال الشخصية حتى يستطيع أن ينهض بأعبائها.

وإذا كان القانون قد إشترط ضرورة بلوغ الشخص المرشح للتعيين عمدة ثلاثين سنة ميلادية فإنه لم يتطلب حداً أقصى للسن يجب أن يتوافر فيمن يعين عمدة. على أنه يجب ألا يكون الشخص هرماً بصورة لايستطيع معها أن يمارس مهام وظيفته. ذلك أنه إذا كان الشخص ظاهر العجز وغير قادر على أداء مهام وظيفته لايجوز تعيينه عمدة. بل إن قانون العمد والمشايخ رقم ٥٧ لسنة ١٩٧٨ قد إعتبر عجز العمدة والشيخ عن القيام بمهام وظيفته سواء

بسبب تقدمه في السن أو المرض مبرراً لفصله من وظيفته وذلك حسب ماتقضي به المادة ٢٣ من هذا القانون في فقرتها الأولى (١)٠

ويشترط أن يكون الشخص بالغاً سن الثلاثين عاماً وقت فتح باب التقدم بطلبات التعيين ، فإن لم يتوافر هذا الشرط في هذه الأثناء حتى إنتهاء ميعاد قبول الطلبات فلايقبل الطلب حتى ولو المتقدم سوف يبلغها بعد ذلك ولو قبل إصدار قرار التعيين لأن العبرة بتوافر الشروط هي وقت تقديم الطلب٠

رابعاً ٠٠ أن يجيد القراءة والكتابة:

لم يكن حال القرية المصرية وقت صدور أول تنظيم لوظيفة العمدة بمقتضى الأمر العالي الصادر في سنة ١٨٩٥ يسمح بأن يتطلب في المرشح لتولي هذه الوظيفة معرفة القراءة والكتابة أو الإلمام بها٠ فقد كانت القرية المصرية آنذاك تئن تحت وطأة الفقر والجهل٠

وعندما صدر القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ إشترط فيمن يعين عمدة أن يكون لديه إلمام بالقراءة والكتابة ، وهو مانص عليه أيضاً القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ . والإلمام بالقراءة والكتابة لايستلزم الإجادة والمعرفة التامة بأصول القراءة والكتابة وإنما هو كما بينت المحكمة الإدارية العليا " ٠٠ أنه وإن كان الإلمام بالقراءة والكتابة في مرتبة أدنى من تطلب معرفة القراءة والكتابة ، إلا أن الحد الذي يتلاءم معه القول بإستيفاء هذا الشرط يرتبط في واقع الأمر بطبيعة الوظيفة ذاتها ومدى إحتياج العمل الإداري لهذا القدر من

---

(١) تنص المادة ٢٣ في فقرتها الأولى على " إذا فقد العمدة أو الشيخ شرطاً من الشروط المنصوص عليها في هذا القانون أو تبين أنه كان فاقداً لإحداها أو أصبح ظاهر العجز عن أداء واجباته أو قرر قومسيون طبي المحافظة على عدم لياقته ، أصدر مدير الأمن قراراً بإحالته إلى لجنة العمد والمشايخ للنظر في فصله٠٠ "٠

الإلمام حتى تستجيب الوظيفة لحاجة المرفق. ومن مقتضى هذا أن يكون لجهة الإدارة سلطة تقديرية في هذا الخصوص تقوم على أساس من وقائع صحيحة تؤدي عقلاً إلى النتيجة التي تنتهي إليها بحيث يكون قولها بتوافر هذا الشرط لمن يعجز عن القراءة والكتابة أصلاً غير قابل للإعتذار به .. (1)".

ولما صدر القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ كان واقع القرية المصرية يتجه إلى التغيير ، فقد أصبح التعليم مجانياً وبدأ إهتمام الدولة بالريف وضرورة تحديثه. فاشترط هذا القانون فيمن يشغل وظيفة العمدة أو الشيخ أن يجيد القراءة والكتابة وهو الشرط الذي أعاد النص عليه القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ .

وإجادة القراءة والكتابة غير الإلمام بها. فالإجادة تعني إتقان القراءة والكتابة ، ولايغني عن ذلك إتقان أحدهما دون الأخرى. فإذا كان المتقدم يجيد القراءة ولايجيد الكتابة فإنه لايصلح لتولي وظيفة العمدة. ومدى الإجادة هنا هو أمر تقديري تقدر توافره الإدارة عند إستكتاب الشخص المرشح للتعيين في الوظيفة. وهو أمر قد يختلف من وظيفة إلى أخرى.

فدرجة الإجادة المتطلبة في الشخص المرشح عمدة غير تلك التي يمكن أن تتطلب في الشخص المرشح لوظيفة الشيخ.

وقد كانت المادة الثالثة من مشروع القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ ترخص لمدير الأمن إعفاء المتقدم لوظيفة الشيخ من شرط إجادة القراءة والكتابة ، إذا لم يتقدم لشغلها غير شخص واحد.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٨ لسنة ٦ ق جلسة ١٩٦١/٦/٢٤ ، موسوعة الإدارية الحديثة ، ص ٣٢ - ٣٣ .

وفي مناقشة مشروع القانون في مجلس الشعب تم حذف هذا الإستثناء ، وذلك لأنه يعني أن يشغل هذه الوظيفة أمي يجهل القراءة والكتابة. وهو أمر غير مقبول. ذلك أن وظيفة الشيخ ومايحيط بها من ظروف وما تتيحه لشاغلها من سلطات سواء إستندت إلى نصوص القانون أو إلى الواقع العملي في القرية المصرية تأبى أن يمارسها جاهل لايدري شيئاً عن القراءة والكتابة. ثم إن الفرض الذي يفرضه هذا الإستثناء لم يعد متصوراً في الواقع العملي بعد إنتشار التعليم لاسيما في مراحله الأولى.

فإذا كان متصوراً في ظل الأمر العالي الصادر في أواخر القرن التاسع عشر وتحديداً في سنة ١٨٩٥ ألا يكون في القرية المصرية أحد يجيد القراءة والكتابة يتقدم لشغل وظيفة الشيخ ، فإن ذلك غير متصور في أواخر القرن العشرين (١).

وفي الحقيقة أنه كان يجدر بالمشرع في القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ أن يتشدد بالنسبة لهذا الشرط أكثر ويشترط على الأقل الحصول على شهادة محو الأمية لمن لم ينل قسطاً محدداً من التعليم. وهو مايتفق والقانون رقم ٨ لسنة ١٩٩١ في شأن محو الأمية وتعليم الكبار حيث تنص المادة ١٣ فقرة ٥ منه على مايلي " حظر التعيين في الوظائف العامة بالجهاز الإداري للدولة أو في وظائف القطاع العام (والذي أصبح فيما بعد قطاع الأعمال العام بمقتضى

---

(١) إهتم الدستور المصري الصادر في ١١ سبتمبر ١٩٧١ بالتعليم فنص في المادة ١٨ منه على أن " التعليم حق تكفله الدولة ، وهو إلزامي في المرحلة الإبتدائية ، وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى. وتشرف الدولة على التعليم كله ، وتكفل إستقلال الجامعات ومراكز البحث العلمي ، وذلك كله بما يحقق الربط بينه وبين حاجات المجتمع والإنتاج .." كما تنص المادة ٢٠ على أن " التعليم في مؤسسات الدولة التعليمية مجاني في مراحله المختلفة". وتنص المادة ٢١ منه على أن " محو الأمية واجب وطني تجند كل طاقات الشعب من أجل تحقيقه ".

القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١) لمن لم يحصل على شهادة محو الأمية "• ونصت الفقرة السادسة من ذات المادة على أن يسري هذا الحكم بعد أربع سنوات• أي في سنة ١٩٩٥ ، أي بعد صدور قانون العمد والمشايخ ٢٦ لسنة ١٩٩٤ .

خامساً •• النصاب المالي:

ظل النصاب المالي فيمن يتولى وظيفة العمدة شرطاً أساسياً أياً كانت طريقة الإختيار• فمنذ صدور الأمر العالي في سنة ١٨٩٥ والمشرع يحرص على تفصيل شرط النصاب المالي [1]•

فضرورة النصاب المالي أمر يبرره ضمان عيش كريم للشخص الذي يعين في وظيفة العمدة ذلك أن العمدة كان يمارس مهام وظيفته دون مقابل• ومن ثم فإن إشتراط نصاب مالي يكفل للعمدة دخلاً معقولاً يتعيش منه ويعصمه من إساءة إستخدام سلطات وظيفته في الكسب الحرام•

ولقد إرتبط شرط النصاب المالي في بادىء الأمر بضرورة ملكية أراضي زراعية• فالأمر العالي الصادر في سنة ١٨٩٥ كان يشترط في العمدة تملك عشرة أفدنة• والشيخ خمسة أفدنة ، وذلك راجع في الحقيقة إلى أن أهل الريف يعملون في الغالب في الزراعة• كما أن جل المشاكل التي تثور بين جنباته إنما تدور حول مشاكل الزراعة والري والأرض الزراعية

---

[1] نصت المادة الأولى من الأمر العالي الصادر سنة ١٨٩٥ على أنه " يشترط في العمدة ... ٢- أن يكون مالكاً لعشرة أفدنة على الأقل• ويتجاوز عن شرط الملكية في القرى أو الشفالك التي يكون مجموع زمام أطيانها مملوكاً لغير أهلها• كذلك إذا لم يوجد في القرية خمسة أشخاص ممن يملكون عشرة أفدنة فإن العمدة يعين من بين الملاك الذين يدفعون ضريبة أكثر من غيرهم ...".

بصفة عامة. ومن هنا كان من المنطقي أن يتمثل النصاب المالي المتطلب في العمدة أو الشيخ في ملكية أرض زراعية.

على أن القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ قد وسع من نطاق النصاب المالي المتطلب توافره لدى العمدة أو الشيخ حين حرص على تنويع هذا النصاب ، فبجانب ملكية أرض زراعية يدفع عنها ضريبة سنوية مقدارها عشرة جنيهات أضاف حالة أخرى وهي أن يكون مستحقاً لمعاش شهري من خزانة الدولة يوازي المبلغ المذكور.

وعملت التشريعات التالية التي نظمت وظيفة العمدة أو الشيخ على نهج القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ في تنويع مصدر النصاب المالي وإن إختلفت في قيمة النصاب الإجمالية.

وفي القانون الحالي للعمد والمشايخ نصت الفقرة الخامسة من المادة الثالثة على شرط النصاب المالي بقولها " ألا تقل ملكية من يتقدم لشغل وظيفة العمدة عن خمسة أفدنة بزمام القرية أو القرى المجاورة لها أو أن يكون له دخل ثابت مثل المرتبات أو المعاشات والعقارات المملوكة له لايقل عن ثلاثمائة جنيه شهرياً من مجموع أوعية الدخل.

وبالنسبة لمن يتقدم لشغل وظيفة الشيخ ، فيشترط أن يكون حائزاً لأرض زراعية ملكاً أو إيجاراً أياً كانت مساحتها بزمام القرية أو القرى المجاورة لها، أو أن يكون له دخل ثابت لايقل عن مائة جنيه شهرياً من مجموع أوعية الدخل. ويجوز لوزير الداخلية عدم التقيد بالشروط المنصوص عليها في هذا البند إذا لم تتوافر هذه الشروط في جميع المتقدمين لشغل الوظيفة أو في المناطق غير الزراعية".

ومن مطالعة هذا النص يتضح أن النصاب المالي قد يكون أرضاً زراعية، كما قد يكون دخلاً ثابتاً،

١- الأرض الزراعية :

إشترط القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ فيمن يعين عمدة ألا تقل ملكيته من الأراضي الزراعية عن خمسة أفدنة بزمام القرية أو القرى المجاورة لها، ويجب أن تكون الأرض زراعية، فإن كانت الأرض غير قابلة للزراعة أو لاتستغل فعلاً للزراعة فلا يصح بها النصاب ، وإذا كانت هذه الأرض تغل ريعاً فإنه يدخل في أوعية الدخل الثابت (١)،

وإلى ذلك تذهب المحكمة الإدارية العليا حيث قضت " أن المشرع قصد أن تكون الأرض التي يحوزها المرشح لوظيفة العمدة مستغلة بالزراعة فعلاً ،، ولما كان الثابت أن الأرض التي يمتلكها المطعون على ترشيحه جزءاً منها غير مستغلة بالزراعة بل إنها مؤجرة لمديرية التربية والتعليم لإستعمالها ملعباً بالمدرسة الإعدادية بالقرية ومن ثم فقد إنتفى عنه شرط النصاب ،، (٢) "،

ويجب أن يكون الشخص مالكاً للأرض الزراعية، ومن ثم لايتوافر شرط النصاب إذا كانت حيازة الأرض الزراعية تقوم على عقد إيجار أو عقد

(١) كان القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ ومن بعده القانون ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ يجعل الضريبة التي يدفعها الشخص عن الأرض الزراعية هي مناط توافر النصاب المالي. وقد كانت في ظل القانون الأول عشرة جنيهات، أما الثاني فكان يقدرها بأربعين جنيها،

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٩٨ لسنة ١٢ ق - جلسة ١٩٦٨/٥/١٨، الموسوعة الإدارية الحديثة - الجزء ١٩ ، ص ٩

مزارعة وذلك على خلاف ماكان مشترطاً في ظل القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ ([1])٠

ولايشترط أن تكون الأرض الزراعية في حيازة الشخص المتقدم للتعيين في وظيفة العمدة٠ فالنصاب يكون متوافراً حتى ولو كانت الأرض مؤجرة لشخص آخر غير المالك٠ وذلك على عكس ماكان يقضي به النص قبل تعديله بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ حيث كان يشترط فيمن يرشح لوظيفة العمدة ألا تقل حيازته عن خمسة أفدنة ملكاً٠ فهذا القانون كان يشترط الحيازة الفعلية علاوة على الملكية٠ أما في ظل القانون الحالي فيكفي أن يكون الشخص مالكاً للأرض الزراعية حتى ولو كانت مؤجرة لشخص آخر٠ ويشترط أن تكون الأرض الزراعية في زمام القرية التي يعين فيها الشخص عمدة أو في القرى المجاورة٠ أي في حدود المركز الكائن بها الشخص المرشح للتعيين عمدة ، وذلك هو المفهوم للقرى المجاورة٠ ومن ثم إن كان الشخص يملك أرضاً في مركز آخر أو محافظة أخرى فإنها لايصح بها النصاب بإعتبارها أرضاً زراعية ، وإن دخلت في نطاق الدخل الثابت٠

ويكفي في إثبات ملكية الأرض الزراعية " محل النصاب المالي " أن تقوم دلائل جدية أو قرائن واضحة على الملكية ، ومن ثم لايشترط إثبات الملكية عبر طرق الإثبات التي ينظمها القانون المدني٠ وإلى ذلك تذهب المحكمة الإدارية العليا حيث قضت " ٠٠ ومن حيث أنه عن ثبوت ملكية المطعون ضده الأول لهذا النصاب بوقت فتح باب الترشيح للعمدية في ١٩٨٤/١/٩ حتى ١٩٨٤/١/١٨ ، فقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن

([1]) كان القانون ٥٩ لسنة ١٩٦٤ – وتأثراً بالإتجاه الإشتراكي آنذاك – يترخص في النصاب المالي حيث إكتفى بمجرد حيازة أرض زراعية أياً كانت مساحتها وسواء أكانت ملكاً أو إيجاراً٠

بحث ملكية المرشح للعمدية وغيرها من المناصب التي يشترط فيمن يشغلها توافر نصاب مالي ، يختلف عن بحث الملكية أمام المحاكم المدنية ، فليس من شأن القضاء الإداري أن يفصل في موضوع هذه الملكية ولاتحوز أحكامه في ذلك حجية الشيء المحكوم به في هذا الصدد ، وحسب المحكمة إستظهار الأدلة والقرائين والتعويل على ماتستخلصه منها ، ويكفي أن تقوم دلائل ظاهرة على الملكية ، وأن العقود ولو كانت غير مسجلة تصلح لإقامة الدليل الظاهر متى كانت جدية وإقترنت بالحيازة ودفع المال ٠٠ (١)"٠

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٥٩ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٨٨/٦/١٢ ، الموسوعة الإدارية الحديثة – الجزء ٣٥ ، ص ٦٥١ – ٦٥٢ . وقد كان هذا الإتجاه هو السائد في قضاء محكمة القضاء الإداري قبل إنشاء المحكمة الإدارية العليا. ففي حكمها بجلسة ٣١ أكتوبر سنة ١٩٥٠ – المجموعة – السنة الخامسة رقم ١٠٨ ذهبت إلى " إن المرشح الذي يملك بعقود صحيحة لم تسجل يعتبر في حكم المالك مادام أنه يدفع النصاب المقرر للضريبة وقدره عشرة جنيهات على الأقل وأن القول بخلاف ذلك يودي إلى نتائج لم يقصدها الشارع ، ذلك أن إعتبار المشتري الحقيقي غير مالك في فترة إجراءات التسجيل يودي إلى أن تعتبر الإدارة الرجل الذي يبيع أطيانه ويقبض ثمنها ويسلم أطيانه للمشتري ليحوزها لنفسه بإعتباره مالكاً من يوم توقيع العقد العرفي وقبض الثمن تعتبره مازال مالكاً وأهلاً للترشيح بسبب وقوع تاريخ خلو العمدية في الفترة مابين توقيع العقد وتمام التسجيل الناقل للملكية المعتبرة قانوناً ، في حين أن المشرع قد قصد من إشتراط النصاب المالي فيمن يتولى وظيفة العمدية أن يكون على قدر من الملاءة يتناسب مع مظهر العمدة ويحميه شر الإحتياج ، ولاشك أن شرط الملاءة متوافر للشخص الذي إشترى الأطيان ولايقلل من قدره عدم تسجيل عقده فوراً ٠٠٠".

وراجع أيضاً أحكامها بتاريخ ٢٣ يناير سنة ١٩٥٠ المجموعة – السنة الخامسة – رقم ١٠٨ ، ٢٩ مايو سنة ١٩٥١ – المجموعة – السنة الخامسة – رقم ٢٨٦ ، ٣ يونيه سنة ١٩٥٢ – المجموعة – السنة السادسة ، رقم ٤٨٦ ، ١٨ يناير ١٩٥٣ – المجموعة – السنة السابعة ، رقم ٢٤٦ .

وان كانت محكمة القضاء الإداري قد ذهبت إلى عكس ذلك في بعض أحكامها وذهبت إلى ضرورة تسجيل العقد حتى يصح الإحتجاج به في توافر النصاب المالي الذي إشترطه القانون فيمن يعين عمدة ، ومن ذلك حكمها بتاريخ ٩ مارس ١٩٥٣ – المجموعة – السنة السابعة ، رقم ٣٧٠ .

وإذا كان القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ قد إشترط أن تبلغ ملكية العمدة خمسة أفدنة في زمام القرية أو القرى المجاورة ، فإنه ترخص في النصاب المتطلب لوظيفة الشيخ حيث نص في المادة الثالثة منه وفي فقرتها الخامسة على "٠٠٠ وبالنسبة إلى من يتقدم لشغل وظيفة الشيخ ، فيشترط أن يكون حائزاً لأرض زراعية ملكاً أو إيجاراً أياً كانت مساحتها بزمام القرية أو القرى المجاورة لها ٠٠٠"٠

وعلى ذلك فإنه بالنسبة لوظيفة الشيخ فإنه يشترط مجرد الحيازة ملكاً أو إيجاراً أو بالمزارعة ، وأياً كانت مساحة هذه الأرض حتى ولو كانت قيراطاً واحداً أو أقل من ذلك٠ على أن تكون أرضاً زراعية واقعة في زمام القرية أو القرى المجاورة٠

وبذلك فإن القانون قد فرق بين النصاب المالي المتطلب لوظيفة العمدة وذلك الذي تتطلبه بالنسبة لوظيفة الشيخ٠ فجعله في العمدة خمسة أفدنة ملكاً ، أما في وظيفة الشيخ فلم يتطلب أي قدر من الأرض فيكفي أن يكون قيراطاً أو أقل كما أنه لم يشترط أن يكون ملكاً ، بل قد يكون إيجاراً٠ وفي ذلك ترخص شديد بخصوص النصاب المتطلب لوظيفة الشيخ على الرغم من أن وظيفة الشيخ لاتقل أهمية عن وظيفة العمدة٠ ومن يخبر الريف المصري يعلم تماماً أن كثيراً من المشايخ يكون لهم دور لايقل عن دور العمدة لاسيما من الناحية الفعلية ، فالشيخ يعتبر ساعد العمدة الأساسي ، وهو الذي ينفذ تعليماته٠

وفي مناقشة هذه المادة في مجلس الشعب إستشعر بعض الأعضاء هوان النصاب الذي إشترطه مشروع القانون لشغل وظيفة الشيخ ، فاقترح البعض حذف كلمة (إيجاراً) ، واقترح آخرون ضرورة ألا تقل حيازته عن فدانين أو

فدان واحد. على أن هذه الإقتراحات لم يوافق عليها المجلس ، ووافق المجلس على النصاب كما جاء بالمشروع وعلى صورته التي صدر بها القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ في المادة الخامسة الفقرة الثالثة.

٢- دخل ثابت :

أورد القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ في مادته الثالثة صورة أخرى للنصاب المالي وذلك بنصها على " .. أو يكون له دخل ثابت مثل المرتبات أو المعاشات والعقارات المملوكة له لايقل عن ثلاثمائة جنيه شهرياً من مجموع أوعية الدخل ".

ونظراً لتطور الريف المصري فكان من المتصور أن يكون العمدة أو الشيخ فيها لايحوز أرضاً زراعية ملكاً أو إيجاراً بل من الممكن ألا يكون فلاحاً أو مزارعاً. ومن ثم راعى القانون هذا الأمر وتطلب عوضاً عن تملك الأرض أو حيازتها إيجاراً بضرورة توافر دخل ثابت.

فبالنسبة للعمدة يشترط أن يكون له دخل ثابت لايقل عن ثلثمائة جنيه شهرياً أياً كان الوعاء الذي يغل هذا الدخل سواء أكان راتباً أو معاشاً أو من عقارات مملوكة له.

وبالنسبة للشيخ فيشترط أن يكون له دخل ثابت لايقل عن مائة جنيه شهرياً من مجموع أوعية الدخل سواء أكانت راتباً أو معاشاً أو من عقارات مملوكه له على أنه يشترط في هذا الدخل وذاك أن يكون ثابتاً لاينقص ودورياً أي شهرياً.

الإستثناء من شرط النصاب المالي :

أعطى القانون لوزير الداخلية سلطة الإستثناء من شرط النصاب المالي ، حيث نصت المادة الثالثة في فقرتها الخامسة على " ٠٠٠ ويجوز لوزير الداخلية عدم التقيد بالشروط المنصوص عليها في هذا البند إذا لم تتوافر هذه الشروط في جميع المتقدمين لشغل الوظيفة أو في المناطق غير الزراعية٠٠"٠

وعلى ذلك فسلطة وزير الداخلية من الإستثناء من شرط النصاب المالي سواء في وظيفة العمدة أم الشيخ فتتمثل في حالتين:

الحالة الأولى : إذا لم تتوافر شروط النصاب المالي في جميع المتقدمين لشغل الوظيفة٠ وهو فرض – في الحقيقة – غير متصور في الريف المصري٠ فمن خبر الريف سوف يعلم تماماً أن هذا الفرض لايمكن أن يحدث٠

الحالة الثانية : المناطق غير الزراعية٠ وهذه الحالة أيضاً يصعب تحققها ، حيث أنه في مثل هذه المناطق لايوجد مكان للعمودية بل توجد في الغالب نقاط للشرطة٠ ثم إنه على فرض حدوثه في مثل هذه المناطق فإن عدم توافر نصاب الأرض الزراعية يغني عن توافره الدخل الثابت٠

هل يشترط أن يكون الشخص المرشح لوظيفة العمدة مقيماً في القرية؟

لم يشترط القانون أن يكون المتقدم لشغل وظيفة العمدة في القرية مقيماً فيها ، وكل ماتتطلبه بشأن إرتباطه بالقرية أن يكون مقيداً بجداول إنتخابها٠

وشرط الإقامة في القرية شرط بالغ الأهمية وذلك نظراً لطبيعة وظيفة العمدة وماتتطلبه ممارسة إختصاصات هذه الوظيفة من تواجد دائم للعمدة بالقرية فضلاً عن معرفة أهلها. ولن يكون له ذلك إلا إذا كان أحدهم ويعيش بينهم. ذلك أن مجتمع القرية مجتمع محافظ شديد الحساسية تجاه الغريب عنها. ولايغني عن ذلك بطبيعة الحال مجرد القيد في جداول الإنتخاب بالقرية. فمجرد القيد لايكفل قيام رابطة حقيقية بين الشخص المرشح لتولي وظيفة العمدة وبين القرية. فالمادة ١١ من قانون مباشرة الحقوق السياسية تنص على أن " الموطن الإنتخابي هو الجهة التي يقيم فيها الشخص عادة ومع ذلك يجوز له أن يختار لقيد إسمه الجهة التي بها محل عمله الرئيسي أو مقر عائلته أو التي له فيها مصلحة جدية ولو لم يكن مقيماً فيها ...". وعلى ذلك فإن مجرد القيد في الجداول الإنتخابية لايضمن أن يكون للشخص المتقدم لشغل وظيفة العمدة حتى مصلحة جدية في القرية. فيكفي أن يكون بالقرية مقر عائلته حتى ولو كانت صلته بها قد إنقطعت.

ولقد كان الأمر العالي الصادر في ١٦ مارس ١٨٩٥ يغفل هذا الشرط أيضاً. وقد حاولت محكمة القضاء الإداري أن تسد هذا النقص التشريعي في البحث في مرامي النصوص ورأت أن الضابط في ذلك أنه "وإن كان لايشترط فيمن يرشح للعمدية أن يكون من مواليد البلدة أو المقيمين بها إقامة دائمة ، إلا أنه بإستظهار مرامي نصوص الأمر العالي الصادر في ١٦ مارس ١٨٩٥ وتقصي أحكامه في مجموعها لامعدى عن أن يكون للمرشح في البلدة مصالح تجعله على إتصال مستمر بها وتبرر مشاركته في تسيير

شئونها العامة ويكفي في هذا أن يكون للمرشح بالبلدة منزل وأطيان وأهل وعشيرة ٠٠ (١)"٠

وفي القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ إشترط فيمن يرشح عمدة أو شيخاً أن يكون مولوداً في القرية أو مقيماً بها إقامة مستديمة منذ سنتين سابقتين على تاريخ خلو العمدية أو الشياخة ، أو له مصالح تجعله على إتصال مستمر بها ٠ وعلى الرغم من أن هذا النص لم يكن قاطعاً في إشتراط إقامة المرشح للعمدية في ذات القرية ومن ثم يفتح باباً للتلاعب وإقحام بعض الغرباء عن القرية لتولي وظيفة العمدة (٢)٠ إلا أنه كان يحرص على وجود علاقة سابقة بين المرشح عمدة وبين القرية المرشح فيها٠ وبعد الثورة لم تحرص القوانين التي نظمت وظيفة العمدة على إشتراط هذا الشرط على الرغم من أهميته القصوى٠ واكتفت بالنص على إلتزام العمدة أن يقيم في القرية المعين بها ، وإذا كانت القرية مكونة من عدة عزب أو كفور أو نجوع أقام العمدة في العزبة أو الكفر أو النجع المعتبر مقراً للعمدية مالم يقرر مدير الأمن غير ذلك مراعاة لسهولة المواصلات وسهولة الأمن "٠ وهي ماقرره القانون الحالي في المادة ١٨ منه٠

---

(١) محكمة القضاء الإداري – القضية رقم ٩٨ لسنة ١ ق بتاريخ ١٠ يونيه ١٩٤٧ ، بجموعة عمر ، رقم ٣٥ .

(٢) توفيق شحاته – مباديء القانون الإداري – المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .

المطلب الثاني
إجراءات تعيين العمدة

نظم القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ إجراءات تعيين العمدة والشيخ في المواد ٤ ، ٦ ، ٧ ، ٨ ، ١٣ ، وإذا كان القانون قد وحد الإجراءات التمهيدية للتعيين سواء تعلق الأمر بوظيفة العمدة أو الشيخ. ومن ذلك التقدم لشغل الوظيفة أو الأسس التي يتم المفاضلة على أساسها. إلا أنه ميز بين الأداة التي تختار العمدة وتلك التي تختار الشيخ. ونظراً لإرتباط وظيفة الشيخ بوظيفة العمدة فسوف نبحث إجراءات تعيين العمدة و الشيخ كما يلي:

أولاً : خلو الوظيفة والتقدم لها.

ثانياً : إختيار العمدة أو الشيخ.

ثالثاً : إصدار القرار بتعيين العمدة أو الشيخ.

أولاً .. خلو الوظيفة والتقدم لها:

١- خلو الوظيفة:

إستلزم القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ في المادة الرابعة منه (١) أن يصدر مدير الأمن قراراً بفتح باب التقدم لوظيفة العمدة أو الشيخ خلال ثلاثين يوماً

---

(١) نصت المادة الرابعة من القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ على أن يصدر مدير الأمن خلال ثلاثين يوماً من تاريخ خلو وظيفة العمدة أو الشيخ قراراً بفتح باب تقديم طلبات شغلها ، وينشر هذا القرار لمدة عشرة أيام من تاريخ صدوره في الأماكن العامة التي يحددها. ولكل من تتوافر فيه شروط شغل الوظيفة المنصوص عليها في المادة ٣ من هذا القانون أن يتقدم بنفسه أو بتوكيل موثق بطلب مكتوب إلى مدير الأمن بالنسبة إلى وظيفة العمدة -

من تاريخ خلو الوظيفة ، ونص القانون على أن ينشر هذا القرار لمدة عشرة أيام من تاريخ صدوره في الأماكن العامة التي يحددها٠

ويلاحظ على ذلك أمرين: **الأول:** صدور القرار من مدير الأمن وهو إمتداد طبيعي لعسكرة وظيفة العمدة والشيخ في ظل ربط هذه الوظيفة وتلك بوزارة الداخلية بروابط محكمة٠ أما **الثاني** : فهو نشر القرار بفتح باب التقدم لوظيفتي العمدة أو الشيخ ، فقد تطلب القانون أن يتم النشر خلال مدة زمنية هي عشرة أيام٠ وأن يكون هذا النشر في الأماكن العامة٠ ولم يحدد القانون الأماكن العامة التي يوجب نشر القرار فيها٠ ولم يترك أمرها إلى اللائحة التنفيذية للقانون٠ ومن ثم فإن تحديد هذه الأماكن يكون بيد مدير الأمن٠ وهو إتجاه معيب فقد كان ينبغي تحديد هذه الأماكن بدقة بحيث يسهل لمن يهمه الأمر الرجوع إليها أو على الأقل كان يجب تحديدها بالأماكن العامة في القرية ذاتها٠

ونظراً لغموض تعبير " الأماكن العامة التي يحددها " والذي نص عليه القانون ، فإن اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ نصت في المادة الثالثة على أن " ٠٠٠ ويعرض هذا القرار لمدة عشرة أيام من تاريخ صدوره في القرية بالأماكن المطروقة التي يحددها مدير الأمن "٠

ولضمان حسن نشر القرار ، نصت اللائحة التنفيذية على أن يثبت بدء عرض القرار بفتح باب تقديم الطلبات بدفتر أحوال القرية٠ ويحرر محضر العرض بمعرفة لجنة من العمدة أو أحد المشايخ يختاره مدير الأمن والمأذون يذكر فيه بدء العرض وأماكنه ويخطر المركز أو القسم بإشارة تليفونية ،

=وإلى مأمور المركز بالنسبة إلى وظيفة الشيخ وذلك حتى نهاية العشرين يوماً التالية لفتح باب تقديم الطلبات٠ وتقيد طلبات شغل الوظيفة على حسب ترتيب ورودها في سجل خاص ويعطى مقدم الطلب إيصالاً بذلك "٠

وينذب المركز أو القسم أحد الضباط للمرور على الأماكن المعروض بها القرار مرتين على الأقل خلال مدة العرض للتحقق من حصوله. على أن يثبت ذلك في دفتر أحوال القرية وفي محضر العرض المشار إليه ، وفي نهاية مدة العرض تحرر اللجنة محضراً بذلك وترفق المحضرين بأوراق العمدية أو الشياخة.

٢- تقديم طلب شغل الوظيفة :

ميز القانون بين التقدم لوظيفة العمدة أو الشيخ. فجعل تقديم الأوراق بالنسبة لوظيفة العمدة إلى مدير الأمن. وبالنسبة لوظيفة الشيخ فيكون تقديم الأوراق إلى مأمور المركز ، ويصح تقديم الأوراق إلى من يقوم مقام مدير الأمن بالنسبة لوظيفة العمدة أو من يقوم مقام المأمور بالنسبة لوظيفة الشيخ وهو ماتنص عليه اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ في المادة الرابعة.

ويجوز للشخص أن يتقدم لشغل الوظيفة بنفسه أو عن طريق من ينوب عنه بتوكيل موثق. ولاشك في أن ماقرره القانون من السماح بتقديم الطلبات لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ عن طريق توكيل موثق يراعي الظروف التي يمكن أن تطرأ على بعض الأشخاص الذين يريدون التقدم لهذه الوظيفة أو تلك مثل المرض أو السفر.

ويجب أن يكون الطلب المقدم لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ مستوفياً للشكل الذي حدده القانون. فالمادة الرابعة من اللائحة التنفيذية تنص على أنه "... ويجب أن يكون الطلب في الحالتين مستوفياً لرسم الدمغة وترفق به المستندات الآتية:

أ - شهادة الميلاد أو مستخرج رسمي منها.

ب - شهادة الإنتخاب أو شهادة رسمية من مـأمور المركـز أو القسـم بـأن المرشح مقيد في جدول الإنتخاب.

جـ - صحيفة الحالة الجنائية.

د - مايثبت ملكيته لخمسة أفدنة بزمام القرية أو القرى المجاورة أو شهادة رسمية تفيد إستحقاقه لدخل ثابت من مرتب أو معاش أو عقـارات مملوكـة لـه لايقل عن ثلاثمائة جنيه شهرياً من مجموع أوعية الدخل بالنسبة إلى من يتقدم لشغل وظيفة العمدة.

وبالنسبة إلى من يتقدم لشغل وظيفة الشيخ تقديم بطاقة الحيازة الزراعيـة أو صـورة رسـمية منهـا لإثبـات حيازتـه لأرض زراعيـة أيـاً كـانت مسـاحتها بزمام القرية أو القرى المجاورة لها ، أو شهادة رسمية تفيد أن له دخـلاً ثابتـاً لايقل عن مائة جنيه شهرياً من مجموع أوعية الدخل.

وتقبل الأوراق المشار إليها أثناء مواعيد العمل الرسمية ، ويعطـى عنهـا إيصـال مختوم بخاتم مديرية الأمن مثبتـاً بـه التـاريخ والسـاعة ، ويسلم أصـل الإيصال لمقدم الطلب وتحفظ صورته بالدفاتر بالمديرية.

ويُعد دفتر خاص تقيد فيه طلبات شـغل وظيفـة العمـدة أو الشـيخ بحسـب ترتيب ورودها يثبت به رقم مسلسل سـنوي وإسـم مقـدم الطلـب وإسـم القريـة وتاريخ خلو الوظيفة ورقم الإيصال وتاريخه وساعته ".

٣ - فحص طلبات المتقدمين لشغل الوظيفة :

نظمت المادة ٦ من القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ تشكيل اللجنة التي تبت فـي قبول أو رفـض طلبـات التقدم لوظيفـة العمـدة أو الشـيخ ، وذلـك علـى النحـو التالي: " تتولى فحص طلبات شغل وظيفة العمدة أو الشيخ لجنة تشكل من :

- نائب مدير الأمن — رئيساً
- قاض تختاره الجمعية العمومية للمحكمة التي تقع في دائرتها القرية محل شغل الوظيفة الشاغرة بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى
- مدير إدارة البحث الجنائي بمديرية الأمن
- مفتش مباحث أمن الدولة

— أعضاء

ولايكون إجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور ثلاثة من أعضائها بما فيهم الرئيس وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية الأصوات ، وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس ".

وسوف نبين من **ناحية أولى** : تشكيل هذه اللجنة **ومن ناحية ثانية** : إختصاصات هذه اللجنة ، **ومن ناحية ثالثة** : التظلم من قرار اللجنة.

أ - تشكيل لجنة فحص الطلبات:

من مطالعة نص المادة السادسة من قانون العمد والمشايخ رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ يتضح أن تشكيل لجنة فحص الطلبات تشكل في أغلبها من عناصر حكومية تنتمي بحكم عملها إلى وزارة الداخلية. فهذه اللجنة تشكل من أربعة أشخاص. ينتمي ثلاثة منهم إلى وزارة الداخلية وهم نائب مدير الأمن ويرأس اللجنة ومدير إدارة البحث الجنائي بمديرية الأمن ، ومفتش مباحث أمن الدولة، والعضو الرابع هو قاض تختاره الجمعية العمومية للمحكمة التي تقع في دائرتها القرية محل شغل الوظيفة الشاغرة بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.

وعلى ذلك فإن أغلبية أعضاء اللجنة هم موظفون في وزارة الداخلية ، ويلاحظ أنهم على تعددهم فإن مدير إدارة البحث الجنائي بمديرية الأمن ومفتش مباحث المديرية لايتصور أن يكونا لهما رأياً يخالف رأي نائب مدير الأمن الذي يعملون تحت رئاسته.

ثم إن وجود مدير إدارة البحث الجنائي ومفتش مباحث أمن الدولة بجانب نائب مدير الأمن لايعتبر في رأينا إثراء للجنة وتنويعاً للخبرات فيها. إذ أنه كان يكفي وجود نائب مدير الأمن في اللجنة ممثلاً لوزارة الداخلية وأجهزتها.

وقد كان مشروع القانون المقدم إلى مجلس الشعب يضيف إلى اللجنة عضواً خامساً وهو أحد وكلاء النيابة العامة ، وهو أمر لم يقره المجلس ، ولو حدث لما كان له أن يغير من طبيعة اللجنة.

وغلبة الطابع الأمني والحكومي على لجنة فحص الطلبات بهذا الشكل ليس له مثيل في كافة القوانين التي نظمت وظيفة العمدة أو الشيخ منذ صدور الأمر العالي في سنة ١٨٩٥ .

وقد كان تشكيل هذه اللجنة في ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديله يتكون من مدير الأمن أو نائبه في حالة غيابه (رئيساً). وقاض تعينه الجمعية العمومية للمحكمة التي تقع في دائرتها القرية محل طلبات الترشيح وأحد وكلاء النيابة الذي يعينه رئيس النيابة المختص وعضوين من لجنة العمد والمشايخ أحدهما من المركز (أعضاء). ولايكون إجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور أربعة من أعضائها بما فيهم الرئيس. وتصدر قرارات هذه اللجنة بأغلبية الأصوات.

وواضح أن التشكيل في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديله بالقانون رقم ٢٦ لسننة ١٩٩٤ لم يكن الطابع الأمنيّ أو الحكومي مسيطراً على اللجنة. فقد كانت تشكل من خمسة أعضاء بينهم قاض ووكيل نيابة وعضوين يمثلان العمد والمشايخ ومعهم مدير الأمن أو نائبه في حالة غيابه.

ومما لاشك فيه أن تشكيل اللجنة في ظل القانون الحالي إن هو إلا ترجمة صادقة وأمينة لإتجاه المشرع والذي أراد بهذا القانون أن يجعل من وظيفة العمدة وظيفة أمنية تتبع وزارة الداخلية دون الإهتمام بالإعتبارات الواقعية والقانونية التي كانت تعطى لهذه الوظيفة مسحة شعبية حتى مع التسليم بكون العمدة ممثلاً للحكومة المركزية في القرية المصرية.

وتطلب المشرع لصحة إجتماعات اللجنة حضور ثلاثة من أعضائها يكون من بينهم الرئيس ، وتصدر اللجنة قراراتها بأغلبية الأصوات ، وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

ب - إختصاصات اللجنة :

هذه اللجنة بحسب نص القانون تتولى فحص طلبات شغل وظيفة العمدة أو الشيخ. واللجنة تبت في الطلبات بعد فحصها سواء بالقبول أو الرفض.

واللجنة وهي بصدد فحص الطلبات عليها أن تتأكد من أمرين. الأول : صحة المستندات المقدمة مع أوراق الترشيح. والثانية: توافر الشروط التي حددها القانون فيمن يتقدم لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ.

واللجنة يكون لها سلطة تقديرية في بعض الشروط دون الأخرى. فشروط الجنسية والسن والنصاب المالي لاحيلة للجنة فيها. فهي شروط تثبت بوثائق رسمية إما أن تكون صحيحة أو غير صحيحة ، وإنما يكون مجال

سلطتها التقديرية في شرط حسن السمعة وشرط إجادة القراءة والكتابة. ولاشك أن غلبة الطابع الأمني على تشكيل اللجنة - كما سبق وبينا - سوف يطبع قرارات اللجنة بهذا الطابع. فمثل هذه اللجنة لايمكن أن يتسم عملها بالحياد بين متقدمين قد تختلف إتجاهاتهم السياسية مع إتجاه الحكومة. فتشكيل اللجنة ينبيء عن أن تقارير أجهزة الأمن سوف تكون لها القيمة العليا في عمل اللجنة.

جـ - التظلم من قرار اللجنة :

نص القانون في المادة السادسة على أن " .. ويخطر أصحاب الشأن بالقرارات الصادرة من اللجنة المنصوص عليها في المادة السابقة ، ولمن إستبعد إسمه أن يتظلم من قرار اللجنة إلى وزير الداخلية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره كتابة بالقرار ...".

وعلى ذلك فإن القانون لم يحدد ميعاداً لإخطار المتقدمين لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ بقرار اللجنة ، وإن أعطى لمن إستبعد إسمه أن يتظلم من قرار إستبعاده في خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره كتابة بقرار اللجنة. وعلى ذلك فإنه يجب إخطار من إستبعد إسمه كتابة ومن ثم لايجوز إخطاره شفاهة أو بأية طريقة غير الكتابة.

ويكون التظلم من قرار الإستبعاد إلى وزير الداخلية. وحددت المادة السادسة من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ إجراءات التظلم على النحو التالي: يقدم التظلم إلى مدير الإدارة العامة للشئون الإدارية بوزارة الداخلية ، الذي يثبت عليه تاريخ وروده. وينشأ لهذا الغرض سجل خاص يقيد به الرقم المسلسل وإسم المتظلم وتاريخ تقديم التظلم وساعته وإسم القرية

وتاريخ صدور القرار المتظلم منه. وتحال هذه التظلمات في اليوم التالي لورودها إلى قطاع التفتيش والرقابة بالوزارة لفحصها وعرضها على وزير الداخلية مشفوعة بمذكرة بنتيجة الفحص ، ولوزير الداخلية أن يصدر قراراً في التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ، وتخطر به مديريات الأمن لإخطار أصحاب الشأن ، وإلا إعتبر قرار اللجنة بإستبعاد المتظلم كأن لم يكن ويدرج إسمه في كشف المقبول طلباتهم.

وعلى ذلك فإنه يجب على وزير الداخلية أن يبت في التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه سواء بالرفض أو القبول. على أن سكوت وزير الداخلية وعدم قطعه في التظلم برأي إيجابي يسقط قرار اللجنة بإستبعاد المتظلم ومن ثم يجب إدراج إسمه في كشف المقبول طلباتهم.

وقرار وزير الداخلية برفض التظلم هو قرار إداري يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري وفق القواعد العامة في دعوى الإلغاء.

وحقيقة الأمر نرى أن تصعيد الأمر إلى وزير الداخلية في صورة التظلم إليه من قرار اللجنة بإستبعاد أحد المتقدمين لشغل وظيفة العمدة ، تضخيم للأمور وكان يكفي أن يكون التظلم للجنة العمد والمشايخ بمديرية الأمن. لاسيما وأن هذه اللجنة هي التي تتلقى الطلبات التي تقبلها لجنة فحص الطلبات – على ماسوف نرى فيما بعد – أما أن ينشغل وزير الداخلية بذلك أو يخصص له أحد مساعديه فهو أمر غير مقبول. فالوزير منصب سياسي يجب أن ينشغل بأمهات المسائل ويهتم بالتخطيط لسياسات وزارته لا أن يستغرق وقته في مثل هذه الأمور الإدارية. ولاشك أن إسناد مثل هذا الإختصاص للجنة العمد والمشايخ سوف يكون أجدى نظراً لأنها وثيقة الصلة

محيط القرية وتستطيع أن تزن المعلومات التي إستندت إليها لجنة فحص الطلبات في رفضها للمتقدم وقرارها في النهاية خاضع للرقابة القضائية.

ثانياً .. إختيار العمدة أو الشيخ :

مثل إختيار العمدة في ظل قانون تعيين العمدة جوهر التعديل الذي أتى به هذا القانون. ما التعديلات التي لحقت المواد الأخرى إلا ترجمة لهذا الأمر. ومثلت مشكلة كيفية إختيار العمدة معضلة حقيقية إتضحت عند مناقشة مشروع القانون في مجلس الشعب. فبعد تناقض الإقتراحات وتضاربها تدخلت الحكومة وحسمت الأمر بإقتراح وافق عليه المجلس بنصه كما جاء من الحكومة.

ميز القانون بين العمدة والشيخ من حيث إختيار كل منهما. فحدد إجراءات إختيار العمدة في المادة السابعة منه. إما بالنسبة للشيخ فعينت إجراءات إختياره المادة الثامنة. وسوف نبحث إجراءات إختيار العمدة ثم بعد ذلك إجراءات إختيار الشيخ وذلك على الوجه التالي:

١- إجراءات إختيار العمدة :

وتنص المادة السابعة من القانون على مايلي " يتم تعيين العمدة أو الشيخ بالإختيار من بين المقبول طلباتهم ، وتجرى المفاضلة بينهم على أساس توافر مقومات الشعبية ، وإتزان الشخصية ، والإدراك الأمني ، والقدرة على الإدارة. ويصدر بترشيح العمدة قرار من لجنة العمد والمشايخ ، ويجوز أن يتضمن هذا القرار مرشحاً أو أكثر ، وتصدر اللجنة قرارها بالأغلبية المطلقة

لعدد أعضائها بعد التحقق من سلامة الإجراءات ومطابقتها للقانون وإستيفاء المقومات المشار إليها فيمن يتم ترشيحه.

ويرفع قرار الترشيح إلى لجنة وزارية ثلاثية يصدر بتشكيلها قرار من رئيس مجلس الوزراء.

وتتولى اللجنة إستعراض أوراق المرشحين لوظيفة العمدة وغيرهم ممن إستوفوا شروط شغلها وقبلت طلباتهم ، وتختار أحدهم لشغلها ويصدر بتعيينه قرار من وزير الداخلية. وللجنة أن تقرر إعادة فتح باب تقديم طلبات التعيين لشغل الوظيفة إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك. وإجراءات تعيين العمد تمر بالمراحل الآتية:

أ – ترشيح لجنة العمد والمشايخ

ب – الإختيار بواسطة اللجنة الثلاثية

ج – صدور قرار بالتعيين من وزير الداخلية

أ – ترشيح لجنة العمد والمشايخ (1):

تختص لجنة العمد والمشايخ بترشيح العمدة من بين المقبول طلباتهم والتي سبق ووافقت عليهم لجنة فحص الطلبات وتوافرت فيهم الشروط التي تطلبها القانون.

واللجنة لها أن ترشح واحداً أو أكثر. فقرار اللجنة بترشيح العمدة حتى ولو كان شخصاً واحداً لايعني أن الأمر قد إنتهى. بل إن عمل اللجنة هو مجرد ترشيح ، وسوف يعرض فيما بعد على اللجنة الوزارية الثلاثية المنوط بها إختيار العمدة.

(1) سوف نبين فيما بعد تشكيل هذه اللجنة عند الحديث عن تأديب العمد.

وحدد القانون في المادة السابعة المعيار الذي يجب أن تستند عليه لجنة العمد والمشايخ وهي بصدد إختيار الشخص أو الأشخاص المرشحين للتعيين في وظيفة العمدة. وهذا المعيار يجب أن يستند في الأساس على مقومات الشعبية ، وإتزان الشخصية ، والإدراك الأمني ، والقدرة على الإدارة.

وأول مايلاحظ على هذه الأسس هي أنها صيغت في عبارات مطاطة يصعب تحديد المراد منها ([1]).

وأول هذه الأسس: مقومات الشعبية – وتعني ضروة أن يتحلى الشخص الذي يعين في وظيفة العمدة بقبول شعبي في القرية التي يعين فيها عمدة. **وذلك أمر في غاية الأهمية.** ذلك أن شخصية العمدة وقدرته على الإقناع والتأثير فيمن حوله تساعده كثيراً في ممارسة إختصاصاته وحفاظه على الأمن داخل القرية.

ولعل هذا الأساس تتعاظم أهميته في ظل تعيين العمدة. فإذا لم يكن العمدة ذا شعبية في قريته فسوف يكون بطبيعة الحال شخصاً واحداً في مواجهة أهل القرية. وذلك على خلاف الإنتخاب الذي كان يأتي بعمدة تسنده إرادة أهل القرية بعد إختياره. ومن عناصر مقومات الشعبية في القرية هي مدى قبوله الشعبي وحب الناس له ، وسيرته بينهم ، وإنتمائه العائلي والقبول الشعبي لهذه العائلة. فثمة عائلات تداولت العمدية فيما بينها ولكنها لم تحظ يوماً واحداً بحب أو قبول شعبي.

وثاني هذه الأسس: إتزان الشخصية – وهو أساس شخصي يتصل بذات الشخص الذي يعين عمدة. وهو يعني التوافق النفسي للشخص وقدرته في

([1]) مصطفى أبوزيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري – الجزء الأول – تنظيم الإدارة العامة ، المرجع السابق – ص ١٢٩ .

الحكم على الأشياء ، والإعتدال في إبداء الرأي دون تطرف ، والميل إلى الفضائل· وأن يشتهر عنه العدل وحب الخير والنزعة الإنسانية·

وتلك صفات ليست مطلقة بطبيعة الحال ، وإنما تحققها في الشخص أمر نسبي ، وهي في مجملها تحدد أطر شخصية الإنسان ومدى صلاحيته للقيام بأعباء الوظيفة·

وثالث هذه الأسس: الإدراك الأمني – وهو أساس يتصل بطبيعة وظيفة العمدة ، فلاشك أن هذه الوظيفة لها جانب أمني· وقد أوشك قانون العمد والمشايخ بعد تعديله أن يجعل هذا الجانب عصب الوظيفة وعظامها· ومن ثم فمن المنطقي أن يتطلب بل ويحرص أن يتولى هذه الوظيفة شخص له صلة بطريقة أو بأخرى بالأمن·

والإدارك الأمني يعني أن يكون الشخص المعين عمدة على وعي بالتحديات الأمنية التي تواجه الأمن في محيط عمله· على أنه من الصعب أن يقوم العمدة في القرية بدور الشرطي أو رجل المباحث الذي يهتم بكتابة تقارير أمنية· فهذا ما لا تطيقه وظيفة العمدة في المجتمع· بل إن ذلك سوف يلحق الضرر بالوظيفة ذاتها ، ويفقد أهل القرية الثقة بالعمدة·

وحقيقة الأمر ، ان الهاجس الأمني هو الذي أدى بالمشرع أن يصدر القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ بتعديل قانون العمد والمشايخ ويَعدل عن طريقة الإنتخاب إلى التعيين ، ومالترتب على ذلك من تأثير واضح وبيّن لهذا الهاجس على مضمون النصوص المعدلة· ولقد كان هذا الأمر جلياً عند مناقشة القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ من حيث المبدأ في مجلس الشعب ، فقد كان

تبريـر الحكومـة وأنصارها لهذا القانون أنـه " لمواجهـة الإرهاب المتسـتر بالدين ٠٠ " (1)٠

ورابـع هذه الأسس: القدرة علـى الإدارة – تعرف الإدارة بأنها تعنـي توجيه جهد جماعي مشترك في منظمة ما بقصد تحقيق أهـداف محـددة ومرسومة (2)٠

وإذا كانت الإدارة علم له أصوله وقواعده التي تقوم على المنهـج العلمـي الذي يعتمد على الملاحظة والتجربة وإستنباط النتائج ، فإنه من غير المنكـور أنها تعتمد أيضاً وبنفس القدر علـى المهارات الشخصية والمواهب الذاتيـة لاسيما في تلك الوظائف التي تتصل بالجماهير مثل وظيفة العمدة٠ فالقريـة تتكون من عائلات متعارفة ومتعاونـة أحياناً ومتعاركـة أحيانـاً أخرى٠ وفـي كثير مـن الأحيان لاتسعف العمدة سلطاته التي حددها القانون لكي يوفـي بواجباته في القرية بحسبانه ممثلاً للحكومة المركزية فيها ومسئولاً عن حماية أمنها بمنع الجرائم وضبط مايقع منها وإجراء المصالحات والعمل علـى فض المنازعات ، والتوفيق بين المتخاصمين وكل ما من شأنه الحفاظ علـى الأمن العام ، فضلاً عن مراعاة أحكام القوانين واللوائح وإتبـاع الأوامر التـي تبلـغ إليه من جهات الإدارة٠

لكل هذه الأسباب يجب أن تكون شخصية العمدة لها حضـور قيـادي فـي القريـة ، وقدرة علـى إتخاذ القرار٠ والقيـادة الديمقراطيـة وعـدم الإسـتبداد

---

(1) مضبطة مجلس الشعب – الفصل التشريعي السادس – دور الإنعقاد العادي الرابع – الجلسة الرابعة والستين، ٢٨ مارس ١٩٩٤ ، ص ٣٢ .

(2) إبراهيم عبدالعزيز شيحا – أصول الإدارة العامة – ١٩٩٣ – دار المطبوعات الجامعية – ص ٢٩ .

والتسلط في الرأي أو إتخاذ المواقف ، وهي أمور نظراً لترابط مجتمع القرية يسهل تقصيها ومعرفة مدى توافرها.

وحقيقة الأمر أن إختيار عمدة ذو شخصية قوية قادرة على الإدارة وخدمة الآخرين ، وممارسة الإدارة الديمقراطية في القرية المصرية ، سوف تكون الحكومة أول المستفيدين منه ، وسوف يساعد على حل المشكلات وفض المنازعات داخل القرية وبين أهلها دون تصعيدها ، وهو في النهاية يصب في مصلحة الأمن في القرية.

على أن تنظيم القانون لعملية تعيين العمدة ، يحول دون تحقيق هذا الأمر. فقد جعل السلطة التي بيدها هذا التعيين هي وزارة الداخلية ، وهي سلطة سوف تباشر هذا الإختصاص متأثرة بإتجاهاتها الحزبية وميولها السياسية لاشك في ذلك. ومن ثم يكون مناط الإختيار سياسياً بحتاً. ولاشك في أن ذلك سوف يترك آثاراً بالغة السوء على القرية المصرية. فتغيير الحكومات – وهو أمر وارد في دولة يقوم نظامها السياسي على تعدد الأحزاب – يؤدي بالضرورة إلى تغيير العمد ، وإضطراب الإدارة في القرية المصرية.

ب – الإختيار بواسطة اللجنة الثلاثية :

عند مناقشة مشروع القانون بمجلس الشعب طالب بعض الأعضاء حين مناقشة نص المادة السابعة ضرورة وجود ضمانات جدية تضمن حسن إختيار

العمدة. فتقدمت الحكومة بإقتراح لتعديل المادة السابعة في مشروع القانون ، واستحدثت في هذا التعديل ماأسماه القانون اللجنة الوزارية الثلاثية ([1]).

فبعد ترشيح لجنة العمد والمشايخ لواحد أو أكثر من المقبول طلباتهم ، يعرض الأمر مرة أخرى - ليس فقط أمر من رشحتهم لجنة العمد والمشايخ - بل أمر كل المقبول طلباتهم من قبل لجنة فحص الطلبات. حيث تنص المادة السابعة على مايلي " وتتولى اللجنة استعراض أوراق المرشحين لوظيفة العمدة وغيرهم ممن استوفوا شروط شغلها وقبلت طلباتهم ، وتختار أحدهم لشغلها ..".

وعلى ذلك فإن اللجنة الوزارية لاتختص فقط في النظر في ترشيحات لجنة العمد والمشايخ بل تتعدى ذلك إلى استعراض أوراق المرشحين من قبل هذه اللجنة وغيرهم من المتقدمين الذين قبلت طلباتهم.

واللجنة الوزارية لاتلتزم وهي بصدد إختيار العمدة بترشيحات لجنة العمد والمشايخ - فقد تختار من بينها وقد تتخطاها لتختار من بين الطلبات التي استبعدتها هذه اللجنة.

([1]) كانت الفقرة الثانية والثالثة من المادة السابعة من مشروع القانون تسوي بين إجراءات إختيار العمدة والشيخ وذلك بنصها على أن " ... ويصدر بالتعيين قرار من لجنة العمد والمشايخ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها بعد التحقق من سلامة الإجراءات ومطابقتها للقانون وإستيفاء المقومات المشار إليها فيمن يتم تعيينه.

ويرفع قرار اللجنة بتعيين العمدة أو الشيخ إلى وزير الداخلية لإعتماده ، وله إعادة الأوراق إلى اللجنة مشفوعة بملاحظاته لتصحيح الإجراءات من آخر إجراء تم صحيحاً ، فإذا تمسكت اللجنة برأيها أو إذا لم يرد رأي اللجنة خلال شهر من تاريخ إعادة الأوراق إليها ، كان للوزير أن يتخذ مايراه ، ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً.. ".

علاوة على ذلك فإن هذه اللجنة لها أن تلغي الخطوات السابقة في إختيار العمدة وتقرر فتح باب تقديم طلبات التعيين لشغل الوظيفة مرة أخرى على أن قرارها هذا يجب أن تقتضيه المصلحة العامة.

وأناط القانون برئيس الوزراء إصدار قرار بتشكيل هذه اللجنة.

وقد صدر قرار رئيس الوزراء رقم ٢٣٦٠ لسنة ١٩٩٤ بتشكيلها من وزير العدل ووزير الإدارة المحلية ووزير الداخلية. ولم يحدد قرار رئيس مجلس الوزراء من يرأس اللجنة أو النظام الذي تمارس به عملها سواء من حيث كيفية إجتماعها أو ممارسة إختصاصها. هل تختار العمدة بالإجماع أم بأغلبية أعضائها. وفي الحالة الأخيرة هل يمكن للجنة أن تختار عمدة لايوافق عليه وزير الداخلية؟. كل هذه التساؤلات لاتجد في قرار رئيس مجلس الوزراء إجابة محددة.

وفي حقيقة الأمر لايمثل تنظيم اللجنة الوزارية بهذه الصورة أية ضمانة لحسن إختيار العمد. وذلك على الرغم من أن الحكومة أرادت بها أن تقنع بعض الأعضاء في مجلس الشعب بغير ذلك.

فاللجنة الوزارية تمثل الحكومة ولامجال فيها لتنويع الرأي. فاختيار العمدة سيكون في الدرجة الأولى وفق معايير سياسية بحتة تمثل وجهة نظر الحزب الحاكم والذي تنتمي إليه الحكومة. وهو أمر في ظل نظام سياسي يقوم على تعدد الأحزاب غير مقبول.

ثم إنه من ناحية الملاءمة فإن تشكيل لجنة وزارية من ثلاثة وزراء لإختيار العمدة بعد كل هذه الإجراءات الطويلة والمعقدة غير مناسب على الإطلاق ، فالوزير منصب سياسي يجب أن يتفرغ لوضع السياسة العامة في وزارته ومتابعة تنفيذها. فلاشك أن شغل الوزراء بأمور فرعية لاتتصل بهذه

المهمة الرئيسية يؤدي إلى عدم قدرتهم على القيام بمهامهم الرئيسية٠ وهي سمة أساسية في حكومات العالم الثالث إذ أن الملاحظ أن الوزير يقضي يومه في أعمال شكلية وقليلة الأهمية يمكن أن يقوم بها موظفون فنيون أو لجان متخصصة٠

وإذا علمنا أن مصر بها ٣٥٢٥ عمدية بخلاف عمديات مناطق المحافظات الساحلية والصحراوية (١)٠ فسوف ندرك مدى الجهد والوقت الذي يمكن أن تبذله اللجنة الوزارية في ذلك٠

لجنة هذا حالها ونظام عملها بسط لها القانون إختصاصاً يَجْبُ كل الإجراءات المعقدة التي رسمها القانون لإختيار العمدة ، أن جعل لها أن تعيد الإجراءات مرة ثانية من حيث بدأت٠

ويجدر التساؤل عن إلتزام اللجنة الوزارية بالمقومات التي نص عليها القانون وأراد للجنة العمد والمشايخ أن تلتزم بها وهي مقومات الشعبية واتزان الشخصية والإدراك الأمني والقدرة على الإدارة٠ ومرد هذا التساؤل أن اللجنة الوزارية لاتختار ممن رشحتهم لجنة العمد والمشايخ بل لها أن تختار العمدة من جميع من قبلت طلباتهم٠

ظاهر النص لايوحي بذلك حيث أن المادة السابعة نصت على "٠٠ وتتولى اللجنة إستعراض أوراق المرشحين لوظيفة العمدة (أي الذين رشحتهم لجنة العمد والمشايخ) وغيرهم ممن استوفوا شروط شغلها وقبلت طلباتهم٠ وتختار أحدهم لشغلها ٠٠٠"٠

---

(١) في هذه الإحصاءات راجع تقرير لجنة الدفاع والأمن القومي والتعبئة العامة عن مشروع قانون بتعديل قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ ملحق الجلسة الرابعة والستين – ١٩٩٤/٣/٢٨ – الفصل التشريعي السادس – دور الإنعقاد الرابع ، ص ٥٤ .

إلا أننا نرى ضرورة تقيد اللجنة بهذه الأسس التي حددها القانون. والقول بغير ذلك سوف يؤدي إلى نتيجة مؤداه أن اللجنة الوزارية لاتلتزم بأي ضابط موضوعي أو إجرائي حين إختيارها للعمدة. وهو أمر يصعب التسليم به.

واللجنة الوزارية الثلاثية حين تختار العمدة سواء من بين الذين رشحتهم لجنة العمد والمشايخ ، أو من الذين استوفوا شروط شغل الوظيفة وقبلت طلباتهم ، فإنها غير ملزمة لتسبيب قرارها. فالقانون لم يتطلب ذلك ، ومن ثم فإن اللجنة لاتكون ملزمة بأن تذكر سبب تدخلها وفقاً للقاعدة العامة. وكان أجدى بالمشرع أن يلزم اللجنة بتسبيب قرارها بإختيار العمدة من غير الأشخاص الذين رشحتهم لجنة العمد والمشايخ وذلك حتى يتسنى للقضاء أن يراقب الأسباب التي أدت إلى تخطيها لترشيح لجنة العمد والمشايخ.

جـ - صدور قرار من وزير الداخلية بتعيين العمدة :

فإذا ما استقرت اللجنة الوزارية الثلاثية على إختيار العمدة ، سواء من بين من رشحتهم لجنة العمد والمشايخ ، أو من بين الذين توافرت فيهم الشروط وقبلت طلباتهم. فإن إختيارها في ذلك نهائي ولارجعة فيه. على أن القانون قد تطلب أن يخرج هذا الإختيار إلى حيز الوجود عبر قرار وزير الداخلية. وذلك تسليماً من المشرع بالقاعدة المسلم بها في علم الإدارة العامة من أن المجالس واللجان المكونة من أفراد عديدين لاتصلح للقيام بالأعمال التنفيذية التي تستلزمها الوظيفة الإدارية ([1]). وليس لوزير الداخلية أي سلطة تقديرية في إصدار القرار بتعيين العمدة الذي إختارته اللجنة الوزارية

([1]) سليمان الطماوي - مبادىء علم الإدارة العامة - الطبعة السابعة - ١٩٨٧ ، ص ١٤٣ .

الثلاثية• بل تتوقف سلطة وزير الداخلية عند الإصدار فقط• ولم يحدد القانون وقتاً يلتزم فيه الوزير بإصدار قرار التعيين• ولذلك فيجب صدوره في الوقت المناسب عقب إختيار اللجنة الثلاثية لشخص العمدة• وعلى ذلك فإن الوزير لايملك سلطة تقديرية في الإصدار من عدمه•

٢- إجراءات إختيار الشيخ :

نظمت المادة الثامنة طريقة إختيار الشيخ بنصها على أن " يصدر بتعيين الشيخ قرار من لجنة العمد والمشايخ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها بعد التحقق من سلامة الإجراءات ومطابقتها للقانون واستيفاء المقومات المشار إليها فيمن يتم تعيينه• ويرفع قرار اللجنة بتعيين الشيخ إلى وزير الداخلية لإعتماده ، وله إعادة الأوراق إلى اللجنة مشفوعة بملاحظاته لتصحيح الإجراءات من آخر إجراء تم صحيحاً ، فإذا تمسكت اللجنة برأيها أو إذا لم يرد رأي اللجنة خلال شهر من تاريخ إعادة الأوراق إليها ، كان للوزير أن يتخذ مايراه• ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً ، ويسلم مدير الأمن إلى الشيخ قرار تعيينه موقعاً منه "•

وبناء على ذلك فإن إجراءات تعيين الشيخ تتخذ الخطوات الآتية:

أ - قرار لجنة العمد والمشايخ بإختيار الشيخ•

ب - إعتماد وزير الداخلية•

أ - قرار لجنة العمد والمشايخ بإختيار الشيخ :

تختص لجنة العمد والمشايخ باختيار الشيخ من بين المتقدمين لشغل الوظيفة والذين قبلت طلباتهم من قبل اللجنة المختصة بفحص الطلبات•

واللجنة وهي بصدد إختيارها للشخص المرشح شيخاً أن تتأكد من سلامة الإجراءات ومطابقتها للقانون. والمقصود بهذه الإجراءات إجراءات فتح باب التقدم للوظيفة. ولها أيضاً أن تتحقق من توافر الشروط التي تطلبها القانون فيمن يشغل وظيفة الشيخ. وعلى ذلك فإن لجنة العمد والمشايخ لها أن تقرر عدم توافر بعض الشروط فيمن قبل طلبه من قبل لجنة فحص الطلبات على أن يكون قرارها في ذلك مسبباً.

وتلتزم لجنة العمد والمشايخ في إختيارها لمن يشغل وظيفة الشيخ بالأسس التي وضعها القانون ، وهي نفس الأسس المطلوب توافرها فيمن يشغل وظيفة العمدة وهي توافر مقومات الشعبية ، وإتزان الشخصية ، والإدراك الأمني ، والقدرة على الإدارة. على أن القدر المطلوب توافره من هذه المقومات قد يختلف من وظيفة إلى أخرى. فقد تتشدد اللجنة في توافر هذه المقومات حين إختيارها شخص العمدة عن الشيخ نظراً لأهمية وظيفة العمدة.

ولجنة العمد والمشايخ تختار من ترشحه للتعيين في وظيفة الشيخ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها (١).

وقرار لجنة العمد والمشايخ بإختيار الشخص للتعيين في وظيفة الشيخ ليس نهائياً بل إن القانون تطلب ضرورة إعتماد وزير الداخلية لقرار اللجنة

---

(١) تنص المادة السادسة من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ والمعدلة بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ على مايلي: " تكون في كل مديرية أمن لجنة تسمى لجنة العمد والمشايخ تختص بالنظر في مسائل العمد والمشايخ ومايتعلق بهم وفقاً لأحكام هذا القانون ، وتشكل من : مدير الأمن (رئيساً) ، رئيس نيابة يختاره النائب العام ويوافق عليه مجلس القضاء الأعلى ، مدير إدارة البحث الجنائي بالمديرية ، مفتش مباحث أمن الدولة ، أقدم إثنين من عمد قرى المركز الذي تتبعه القرية المعروض أمرها على اللجنة (أعضاء) ، وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية الأصوات ، وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس".

بتعيين الشيخ. وعلى ذلك فبعد أن تعين اللجنة الشخص المختار لشغل وظيفة الشيخ ترفع قرارها لوزير الداخلية لإعتماده ، ومن ثم فإن اللجنة لايجوز لها أن ترشح أكثر من شخص ، وتفوض وزير الداخلية بإختيار أحدهم لشغل وظيفة الشيخ.

فنص المادة الثامنة صريح في ذلك بقولها " .. ويرفع قرار اللجنة بتعيين الشيخ إلى وزير الداخلية لإعتماده ..." كما لايجوز لها أن تفوض إختصاصها في هذا الأمر إلى وزير الداخلية.

ب – إعتماد وزير الداخلية :

قرار لجنة العمد والمشايخ بإختيار الشخص لتعيينه شيخاً ليس نهائياً ، وإنما يقتضي الأمر ضرورة إعتماد وزير الداخلية. وسلطة وزير الداخلية تجاه القرار الذي إتخذته لجنة العمد المشايخ لايخرج عن إحتمالين:

الأول : موافقة وزير الداخلية على قرار لجنة العمد والمشايخ ، ومن ثم يتم إعتماد قرارها بتعيين الشيخ ، ويسلم مدير الأمن الذي تقع في نطاق محافظته الشياخة القرار إلى الشخص المعين.

الثاني : رفض وزير الداخلية قرار لجنة العمد والمشايخ بتعيين الشيخ وذلك يكون في حالة واحدة نص عليها القانون وهي حالة الخطأ في إجراءات تعيين الشيخ ، حيث نصت المادة الثامنة على أن للوزير " .. إعادة الأوراق إلى اللجنة مشفوعة بملاحظاته لتصحيح الإجراءات من آخر إجراء تم صحيحاً ..." والمقصود هنا إجراءات التعيين والتي تبدأ منذ صدور قرار مدير الأمن بفتح باب التقديم للوظيفة ، ثم ماخلصت إليه لجنة فحص الطلبات، وكذلك الإجراءات التي اتبعت في لجنة العمد والمشايخ. فوزير الداخلية بما

لـه مـن سـلطة إعتمـاد نهائيـة علـى قـرار تعييـن الشـيخ لـه أن يراجـع كـل الإجراءات التي اتبعت في هذا الإختيار ومطابقتها على ماالشترطه ونص عليه القانون٠

وإذا وجد وزير الداخلية أن إجراءات تعيين الشيخ لم تكن صحيحة وشابها البطلان ، فعليه أن يعيد الأوراق مرة أخرى إلى لجنة العمد والمشايخ لتصحيح مالحق هذه الإجراءات من عوار ويكون التصحيح بطبيعة الحال من آخر إجراء تم صحيحاً٠ ومن ثم فإن قرار الوزير بإعادة الأوراق إلى اللجنة يجب أن يكون مسبباً ومحدداً لأوجه العوار والخطأ في إجراءات تعيين الشيخ وهو مايقصده نص المادة الثامنة بقوله " ٠٠٠ وله إعادة الأوراق مشفوعة بملاحظاته ٠٠" فهذه الملاحظات لاتخرج عن الأسباب التي يؤسس عليها وزير الداخلية قراره بإعادة الأوراق إلى لجنة العمد والمشايخ ، وقد تكون هذه الأسباب قانونية كما قد تكون أسباباً موضوعية٠ فوزير الداخلية بإعتباره الرئيس الإداري الأعلى للجنة يستطيع أن يعقب على قرارها سواء من ناحية المشروعية أو الملاءمة (١)٠

وهذه السلطة بسطها القانون لوزير الداخلية حتى في ظل إنتخاب العمد ، فقد كانت المادة ١١ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديلها بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ تستوجب أن يرفع قرار لجنة العمد والمشايخ بتعيين العمدة أو الشيخ إلى وزير الداخلية لإعتماده ، وله الحق في إعادة الأوراق إلى اللجنة مشفوعة بملاحظاته لتصحيح الإجراءات من آخر إجراء تم

---

(١) أنظر في ذلك توفيق شحاته – المرجع السابق – ص ٢٣٧ .

أنظر في عكس هذا الرأي: سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – ١٩٩٢ – ص ١٣٨ . إذ يرى أن "سلطة وزير الداخلية تنحصر في رقابة الشرعية لا الملائمة".

صحيحاً. فإذا تمسكت اللجنة برأيها كان للوزير أن يتخذ مايرى ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها إلى أن " ... أطلق الشارع سلطة الوزير عند النظر في إعتماد قرار لجنة الشياخات الأول ، فلم يقيدها بأسباب معينة ، ومن ثم له أن يعترض عليه إما لأسباب قانونية أو لأسباب موضوعية يقدر هو أهميتها أو خطورتها. ولما كان وزير الداخلية هو الرئيس الإداري الأعلى المشرف على الهيئات المحلية المنوط بها القيام بالإجراءات المرسومة في القانون لإنتخاب العمدة أو الشيخ ، فإن له بهذه الصفة سلطة مراقبة سلامة هذه الإجراءات والتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون ، فيرفض إعتماد قرار لجنة الشياخات بإختيار العمدة أو الشيخ إذا تمت العملية على وجه يخالف القانون ، كما له إلى جانب هذا - بوصف كونه الوزير المسئول عن شئون الأمن في البلاد - ألا يعتمد قرار اللجنة حتى لو تمت العملية مطابقة للقانون ، لأسباب موضوعية يقدر أهميتها أو خطورتها فيما لو ولى المنتخب هذا المنصب سواء أكان لعدم تجاوبه مع القائمين على شئون الأمن أو لأنه لايستطيع القيام بأعبائه بجدارة أو لغير ذلك من الأسباب التي مردها إلى الحرص على رعاية المصلحة العامة ، فإذا لم يعتمد القرار لمثل هذا أو ذلك من الأسباب أعاده إلى اللجنة مشفوعاً بملاحظاته [1].

على أنه إذا ردت الأوراق إلى لجنة العمد والمشايخ فإن الأمر لايخرج عن فروض ثلاثة:

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٧٨ لسنة ٢ ق. جلسة ١٩٥٦/١٢/٨ - الموسوعة الإدارية الحديثة - ص ٤٣ - ٤٤ .

الأول : أن تستجيب اللجنة لملاحظات وزير الداخلية ، وتعيد تصحيح إجراءات تعيين الشيخ. وتعيد الأمر مرة أخرى إلى وزير الداخلية لإعتماد التعيين.

الثاني : أن تتمسك اللجنة برأيها. ومن ثم تختلف مع وزير الداخلية في مدى صحة إجراءات تعيين الشيخ. ويجب أن يكون رأيها في ذلك أيضاً مسبباً.

الثالث : سكوت لجنة العمد والمشايخ وعدم ردها بعد إعادة الأوراق إليها وذلك خلال شهر من تاريخ رد الأوراق إليها.

إذا رفضت لجنة العمد والمشايخ ملاحظات وزير الداخلية ، وأصرت على القرار الذي سبق واتخذته بتعيين الشيخ كما في الفرض الثاني أو سكتت عن الرد على ملاحظات وزير الداخلية لمدة شهر من تاريخ رد الأوراق إليها كما في الفرض الثالث. فإن لوزير الداخلية أن يتخذ مايراه ، ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً.

وفي هذه الحالة يحل وزير الداخلية محل لجنة العمد والمشايخ في إختيار الشيخ وتصحيح الإجراءات التي رأى أنها غير صحيحة وفي الحقيقة يصعب تصور ذلك. لأن تشكيل هذه اللجنة في غالبه هو من عناصر تخضع رئاسياً لوزير الداخلية ؛ فضلاً عن أن وزير الداخلية يعتبر الرئيس الإداري الأعلى لهذه اللجنة.

على أنه لايجوز لوزير الداخلية بداءة أن يحل محل لجنة العمد والمشايخ في إختيار الشيخ قبل أن يرد إليها الأوراق طالباً تصحيح الإجراءات.

وفي كل الأحوال إذا وافق وزير الداخلية على تعيين الشـيخ ، فـإن مديـر الأمن الذي تقع في دائرة عمله الشياخة هو الذي يسلم قرار التعيين موقعاً منـه إلى الشيخ ليبدأ ممارسة عمله.

المبحث الثالث

المركز القانوني للعمدة

يشغل العمدة وظيفة عامة ، على أن المركز القانوني للعمدة يختلف عن غيره من الموظفين. فلا تجرى عليه كثير من القواعد التي تجرى على غيره من الموظفين مثل الاجازات أو النقل أو الندب أو الترقي أو التقاعد. فضلاً عن أن التعيين في وظيفة العمدة يخضع لشروط وإجراءات خاصة كما سبق وبينا.

ولاشك أن المركز القانوني للعمدة في ظل قانون تعيين العمد ، قد إختلف عنه في ظل إنتخاب العمدة. فعلى الرغم من التسليم بأن العمدة موظف عام ويمثل الحكومة المركزية في القرية ، فإن إنتخابه من أهل القرية كان يضمن له قبولاً شعبياً يسهل له ممارسة إختصاصاته التي وسدها له القانون. فإذا كان العمدة مسئولاً عن أمن القرية فإنما يكون ذلك بمنع الجرائم وضبط مايقع منها وإجراء المصالحات والعمل على فض المنازعات والتوفيق بين المتخاصمين وكل مامن شأنه الحفاظ على الأمن العام. فإن ممارسة العمدة لهذه الإختصاصات تعتمد في الأساس على قبوله الشعبي وشخصيته وهيبته بين أهالي القرية.

ولاشك في أن المركز القانوني للعمدة في ظل قانون تعيين العمد سوف يختلف كثيراً. ذلك أن الحكومة أرادت بالعدول عن إنتخاب العمدة إلى تعيينه أن تجعل منه رجل أمن دون أن تعبأ بأية جوانب أخرى تقتضيها وظيفة العمدة.

وسوف نتناول المركز القانوني للعمدة في ظل قانون تعيين العمد في أربعة مطالب على الوجه التالي:

المطلب الأول : العمدة موظف عام وأهم الأحكام التي تترتب على ذلك•

المطلب الثاني : إختصاصات العمدة•

المطلب الثالث : تأديب العمد•

المطلب الرابع : أسباب إنتهاء ولاية العمدة•

المطلب الأول

العمدة موظف عام

من المسلم أن العمدة موظف عام• وقد سلم المشرع بذلك وجرت مواد قانون العمد والمشايخ على إعتبار العمدية وظيفة ، فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ على أن " ••• وتلغى وظيفة العمدة من أية قرية بها نقطة شرطة •••" وهكذا كان شأن سائر مواد القانون وتعديلاته بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ .

واستقرت أحكام القضاء (1) وأجمع الفقه على أن العمدة موظف عام• وعبّرت عن ذلك الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بقولها "••• ومن حيث

---

(1) سواء في ذلك القضاء الأهلي أو المختلط• ومن بعده القضاء الإداري ، ولذلك ليس صحيحاً ماذهبت إليه المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ من أن المادة ٢٨ منه والمقابلة للمادة ٢١ من القانون ١٤١ لسنة ١٩٤٧ قد استحدثت حكماً جديداً يقوم على اعتبار العمدة أو الشيخ من الموظفين العموميين ••"• فاعتبار العمدة موظفاً عاماً أمر متفق عليه فقهاً وقضاءً قبل صدور القانون ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ . في ذلك =

أن وظيفة العمدة من الوظائف العامة التي يتم شغلها وفق إجراءات وسنن تكفل القانون بتحديدها على نحو جامع مانع فإن من واجب الإدارة وهي بصدد التعيين في هذه الوظيفة أن تلتزم بما نص عليه القانون في هذا الخصوص ، فإن هي خرجت عليها فإن هذا الخروج إنما يمثل عيباً جوهرياً يبطل الإجراء الذي شابه العيب والإجراءات اللاحقة له ٠٠٠(١)"٠

ووظيفة العمدة تختلف عن غيرها من الوظائف العامة الأخرى٠ فالتعيين فيها لايخضع لشروط التعيين العامة في الوظائف الأخرى٠ كما أن العمدة كموظف عام لاتجرى عليه قواعد الاجازات أو النقل أو الندب أو الترقي أو التقاعد٠ فطبيعة وظيفة العمدة تحول دون تطبيق هذه القواعد٠ ومن ناحية أخرى فإن القرارات التي تصدر من العمد في حدود إختصاصاتهم أو تلك التي تصدر بخصوص أمورهم هي قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري٠

على أنه رغم هذا الإختلاف فإن العناصر الأساسية للعلاقة الوظيفية متوافرة في وظيفة العمدة٠

فلقد إستقرت أحكام القضاء الإداري على أنه يشترط توافر ثلاثة شروط لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً ، وهي **أولاً:** أن يعين في الوظيفة من قبل السلطة المختصة ٠٠٠ **وثانياً:** أن يشغل وظيفة دائمة ٠٠٠ **وثالثاً:** أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص العامة٠

-راجع: توفيق شحاته – مبادىء القانون الإداري – المرجع السابق ، ص ٢٤١ ، سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – المرجع السابق – ص ١٤٠ .

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ، جلسة ١٩٧٨/٤/٥ ، ملف ١١/١/٥٥ – الموسوعة الإدارية الحديثة – الجزء ١٩ – المرجع السابق ، ص ٢٦ .

وبتطبيق هذه المعايير على وظيفة العمدة نجد أنها متوافرة تماماً في هذه الوظيفة ، فالعمدة يعين وفق إجراءات حددها القانون ومن السلطة التي إختصها القانون بذلك. والعمدة يشغل وظيفة دائمة ولاينفي ذلك أن شغله لها موقوت بمدة معينة. فالعبرة بدائمية الوظيفة. فضلاً عن أنه يعمل في خدمة مرفق عام. وبذلك تقضي المحكمة الإدارية العليا حيث تقول " .. لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً ، خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة ، التي مردها إلى القوانين واللوائح ، يجب أن تكون علاقته بالحكومة لها صفة الإستقرار والدوام في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو بالخضوع لإشرافها ، وليست علاقة عارضة تعتبر في حقيقتها عقد عمل يندرج في مجالات القانون الخاص.

فالموظف العام هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق. ومن ثم يشترط لإعتبار الشخص موظفاً عاماً توافر شرطين: أن يكون قائماً بعمل دائم ، وأن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة " [1].

والعمدة كموظف عام يستحق مكافأة مالية ، كما أنه يشغل وظيفته لمدة محددة ، كما أنه لايجوز له – كقاعدة عامة – الجمع بين وظيفة العمدة وغيرها من الأعمال. وذلك على التفصيل التالي:

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٤٨ لسنة ٢ ق – جلسة ١٩٥٧/١١/٩ ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء ٢٤ ، المرجع السابق ، ص ١٠٠٧ ، قاعدة رقم ٤٤٩ .

أولاً .. المكافأة :

نصت المادة ٢٩ من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ والمعدل بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ على أن " يمنح العمدة مكافأة شهرية قدرها مائة وخمسون جنيها شهرياً ...".

وقد كانت القوانين السابقة التي نظمت وظيفة العمدة لاتمنح العمدة مكافآت أو مرتبات نظير قيامهم بمهام وظائفهم. وكانت بعض هذه القوانين ترصد للعمدة بعض المميزات كالإعفاء من الضرائب أو غير ذلك.

فالأمر العالي الصادر في ١٦ مارس سنة ١٨٩٥ والمعدل بالأمر العالي في أول يوليه سنة ١٨٩٥ كان ينص على مجموعة من الإمتيازات كما يلي (١):

١- يعفى العمد والمشايخ هم وأولادهم من الخدمة العسكرية مدة وجودهم في وظائفهم. ويعفى الأولاد من الخدمة العسكرية نهائياً إذا قضى العمدة أو الشيخ في وظيفته عشر سنوات على الأقل دون أن يحكم عليه بسبب الإخلال بواجبات وظيفته.

٢- يعفى كل عمدة من دفع ضريبة خمسة أفدنة من الأطيان المملوكة له في البلدة المعين فيها. وذلك مدة قيامه بأعباء الوظيفة فقط.

٣- للعمد والمشايخ حق الحصول على مصاريف الإنتقال إذا طلبوا للحضور لعاصمة المديرية أو كلفوا بعمل خارج مركزهم.

وفي الحقيقة أنه لايمكن تجاهل الظروف الواقعية والبيئية التي كان يمارس فيها العمدة وظيفته في ظل الإحتلال الذي رأي في نظام العمد أداته الرئيسية في حكم المصريين ، فأرخى لهم الحبل على الغارب. وكان أغلب

---

(١) فؤاد مهنا : الإدارة المحلية في مصر - نظام العمد - مجلة الحقوق - المرجع السابق، ص ٧٧٠ .

العمد في قرى مصر يستبدون بالأهالي ويسخرونهم لخدمتهم وفلاحة أرضهم واستصلاحها حتى أضحوا هم ملاك الأرض الزراعية.

وساعد على ذلك واقع الريف المصري الذي كان يعاني من ضعف الخدمات سواء من النواحي التعليمية أو الصحية (1). ومن ثم لم يكن في ظل هذا الواقع مطروحاً أن يحدد القانون للعمدة راتباً أو مكافأة.

وعندما صدر قانون العمد رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ قلص من الإمتيازات التي تمنح للعمدة ، ونص على أن العمدة يعفى من الضرائب المفروضة على أرضه بقدر عشرة جنيهات. ويسري هذا الإعفاء أثناء قيام العمدة بوظيفته. وإذا إستقال العمدة أو فصل من وظيفته لأي سبب كان في خلال السنة أعيد ربط مارفع عنه من هذه الضرائب إبتداء من أول الشهر الذي إستقال أو فصل فيه.

وفي القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ ومن بعده القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ رصد المشرع للعمدة مكافأة سنوية مقدارها ستون جنيهاً في السنة ، وهي مكافأة رمزية.

وأحدث القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ تغييراً جذرياً ، وجعل للعمدة مكافأة شهرية قدرها مائة وخمسون جنيها. وهو إتجاه محمود إذ يجعل من الوظيفة وسيلة للإرتزاق والتعيش وهو القاعدة العامة في تولي الوظائف العامة (2).

فالمرتب وإن لم يكن عنصراً جوهرياً في تحديد صفة الموظف على مايجري به قضاء مجلس الدولة سواء في مصر أم في فرنسا ، إلا أن وجود

---

(1) المرجع السابق – ص ٧٥٧ .

(2) مصطفى أبوزيد فهمي : الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ .

موظفين بلا أجر هي حالة إستثنائية يجب أن تنتهي لأنها لاتتفق مع قاعدة المساواة أمام الوظائف العامة. فهي وظائف لايقبل عليها إلا الأغنياء ([1]).

هذا فضلاً عن أن مقابل الوظيفة يقي الموظف من الإنحراف ، ويجعله أكثر إرتباطاً بوظيفته لإتصالها الوثيق بسبل تعيشه.

والمكافأة التي قررها القانون للعمدة بواقع مائة وخمسون جنيهاً في الشهر تستحق له بصرف النظر عما يكون له من راتب أو معاش طبقاً لأي قانون آخر. فهي مقابل شغله لوظيفة العمدة وإضطلاعه بمهام هذه الوظيفة.

ثانياً .. تأقيت شغل وظيفة العمدة:

قبل القانون ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ كان العمدة يشغل وظيفته بصفة دائمة. وقد كان ذلك في ظل الأمر العالي الصادر في ٦ مارس سنة ١٨٩٥ ، والقانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ .

وقد كان تأبيد وظيفة العمدة محل إنتقاد من الفقه ، حيث أن إستمرار العمدة في شغل الوظيفة مدى الحياة أمر يزيد من حدة الصراعات بين الأسر المتنافسة على المنصب في القرى. وهو مايؤدي إلى كوارث إجتماعية خطيرة تؤدي في كثير من الأحيان إلى تعثر تنمية الريف المصري. كما يؤدي إلى إستبداد العمدة في ممارسة الإختصاصات المنوطة به ([2]).

([1]) في هذا المعنى راجع سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – المرجع السابق ، ص ٤٧٢ .

([2]) محمد عبدالله العربي – القرية المصرية من الوجهة الإدارية – مجلة القانون والإقتصاد ، المرجع السابق، ص ٢٠٦ .

وذهب كثيرون إلى أن أهم أسس إصلاح نظام العمدة يكمن في تأقيت شغل هذه الوظيفة بمدة معينة ([1])٠

وعندما صدر القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ كانت الظروف الإجتماعية والسياسية قد تغيرت٠ وعلى الرغم من الإبقاء على نظام العمد ، إلا أن هذا القانون قد غير كثيراً من نظام العمد٠ وفي نطاق مدة شغل الوظيفة خرج هذا القانون على مبدأ دائمية وظيفة العمدية٠ حيث نصت المادة ١٥ منه على أن يستمر العمدة شاغلاً لوظيفته مدة عشر سنوات ميلادية من تاريخ إعتماد وزير الداخلية تعيينه فيها٠ وأعتبر هذا الحكم من أهم الأحكام التي إستحدثها هذا القانون في تطوير وإصلاح نظام العمدة ([2])٠

وقد بررت المذكرة الإيضاحية للقانون العدول عن مبدأ دائمية وظيفة العمدة لما يمثله تأبيد هذه الوظيفة من إقطاع إداري حيث من خلاله يتحكم العمدة في القرية ، دون أن يعطي لناخبيه فرصة لمحاسبته ومراقبته٠

كما أن هذا النظام أشعل منافسات الأسر والعمل على الكيد للعمدة واتهامه حتى يتم التخلص منه واستبداله بغيره٠ وهو أمر يؤدي إلى إشعال الخصومات في القرية ، ويعطل تنميتها وسبل النهوض بها٠

وفي مدح نظام تأقيت وظيفة العمدة ذهبت المذكرة الإيضاحية إلى أنه يجعل العمدة شديد الصلة بناخبيه حرصاً على كسب ثقتهم وتحقيق مصالحهم ([3])٠

([1]) توفيق شحاته – مباديء القانون الإداري – المرجع السابق ، ص ٢٤٣ .

([2]) طعيمة الجرف – القانون الإداري – المرجع السابق ، ص ٢٣٢ .

([3]) في تفصيل مأأوردته المذكرة الإيضاحية راجع محمد عبدالحميد أبوزيد – نظام العمد بين الإبقاء والإلغاء – ١٩٨٤ – دار الثقافة العربية – ص ١٠٤ ، طعيمة الجرف – المرجع السابق ، ص ٢٣٢ .

وحرصت التشريعات التي نظمت وظيفة العمدة بعد ذلك على تأقيت هذه الوظيفة وإن إختلفت هذه القوانين في تحديد المدة التي يجب أن يستمر فيها العمدة. فإذا كان القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ يحدد هذه المدة بعشر سنوات ويجيز لوزير الداخلية مدها عشر سنوات أخرى ، فإن القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ قد خفض هذه المدة إلي خمس سنوات ويحق لوزير الداخلية مدها خمس سنوات أخرى ، وهو ماأخذ به القانون الحالي رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ في المادة ١٣ منه. وطال التعديل التشريعي الأخير هذه المادة. فأجاز لوزير الداخلية أن يجدد تعيين العمدة لمدد أخرى. وأصبح نص المادة ١٣ كما يلي " مدة شغل وظيفة العمدة أو الشيخ خمس سنوات ميلادية من تاريخ إعتماد تعيينه فيها ، ويجوز تجديدها لمدة أو لمدد أخرى ، وتعتبر الوظيفة خالية من اليوم التالي لإنقضاء هذه المدة دون تجديد".

وعلى ذلك فإن هذا القانون – على خلاف ماسبق – قد أباح التجديد لمدد أخرى بدون حد أقصى لعدد مرات التجديد ، وهو قد يؤدي إلى شغل العمدة لمنصبه طيلة حياته.

وفي الحقيقة أن تأبيد شغل منصب العمدة في ظل نظام إنتخاب العمد كما كان الأمر قبل صدور القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ كان يمثل عيباً في هذا النظام يؤدي بالعمدة أن يدير ظهره إلى ناخبيه ويؤدي به أن يستبد في ممارسة سلطاته نظراً لإطمئنانه إلى شغله المنصب بصفة مستمرة. وتلك كانت أهم الأسباب التي رأي فيها المشرع مبرراً للخروج على مبدأ أبدية وظيفة العمدة بمقتضى القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧.

على أننا نرى أن الأمر جد مختلف في ظل ماذهب إليه القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ بشأن تعيين العمد. فلاشك أن تعيين العمدة من قبل وزارة الداخلية

على النحو الذي سبق وبيناه يجعله تابعاً لها منفذاً لإرادتها متشحاً بلونها السياسي. وهو أمر لاتخفى خطورته إذ يؤدي إلى الربط بين إحتفاظ العمدة بعموديته وبين تبعيته لوزارة الداخلية. وفي دولة يقوم نظامها السياسي على تعدد الأحزاب فإن هذا الأمر تتبدى خطورته على إستقرار النظام الإداري في القرية المصرية.

ففي ظل إنتخاب العمدة كان لمن يمارس هذه الوظيفة مسحة شعبية يستمدها من طريقة الإنتخاب ، ومن طبيعة البيئة التي يمارس فيها إختصاصه. حيث أن الأمر في القرية يقتضي أن يكون للعمدة سند شعبي ، وذلك على الرغم من التسليم بأنه يمثل الحكومة المركزية. فإنتخابه كان ولاشك يوفر له الإستقلال في ممارسة إختصاصاته.

وأما وقد قضى القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ على هذا المظهر فإننا نرى أن تأقيت وظيفة العمدة في ظل هذه الظروف سوف يبقي العمدة تابعاً لأجهزة الأمن تبعية مطلقة حتى يضمن التجديد له ، وهو ما سوف يؤدي في النهاية إلى تعيين عمد ضعيفة لاهم لها إلا الخضوع لأجهزة الأمن. وعلى ذلك فإنا نرى أنه في ظل تعيين العمد يكون تأبيد شغل الوظيفة ضمانة لإستقلال العمدة حتى لاتتسلط عليه أجهزة الأمن ، ويخضع لها ضعفاً أو نفاقاً.

ثالثاً .. الجمع بين وظيفة العمدة وغيرها من الأعمال:

١- الجمع بين العمدة ونشاط مهني آخر:

نصت المادة ٢١ من قانون العمد والمشايخ بقولها " لايجوز أن يجمع العمدة أو الشيخ بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات وظيفته أو كان هذا العمل غير

متفق مع مقتضياتها. على أنه يجوز لوزير الداخلية أن يأذن للعمدة أو الشيخ بصفة مؤقتة في عمل معين بشرط ألا يتعارض هذا العمل مع واجبات وظيفته".

وعلى ذلك فإن القاعدة العامة تقضي بأنه لايجوز للعمدة أن يجمع مع وظيفته عملاً آخر إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات وظيفته أو كان هذا العمل غير متفق مع مقتضيات وظيفته.

ومن ثم فإنه بمفهوم المخالفة فإن القانون لم يمنع العمدة من أن يجمع بين وظيفة العمدية وأي عمل آخر مادام هذا العمل لايضر بواجبات وظيفته. فالعمدة قد يكون صاحب مهنة ، وممارسته لهذه المهنة لاتؤثر على مباشرته لمهام العمدية.

وتقدير إذا ماكانت المهنة التي يمارسها العمدة تتعارض وواجبات وظيفته يرجع في الأساس إلى تقدير السلطة المختصة بتعيين العمدة.

أما إذا كان العمدة لايمارس عملاً يتعارض مع مقتضيات وظيفة العمدية وقت تعيينه ، فليس له أن يمارس أي عمل جديد إلا بإذن وزير الداخلية. وللوزير عند الإذن بذلك للعمدة فإنه يجب أن يراعي ألا يتعارض هذا العمل مع الواجبات الوظيفية للعمدة. وعلى ذلك فإن القانون راع الطبيعة الخاصة لوظيفة العمدة فلم يمنع الجمع بينها وبين ممارسة أي عمل أو نشاط آخر إلا إذا كان من شأنه الإضرار بأداء واجبات وظيفته. وإذا كان العمدة أحد العاملين المدنيين بالدولة ، فإن القانون نظم في المادة ٢٢ منه حكم الجمع بين العمدية ووظيفة أخرى.

٢- الجمع بين وظيفة العمدة ووظيفة أخرى:

العمدة يشغل وظيفة عامة ، والأصل أن يتفرغ الموظف لممارسة مهام وظيفته ، ولايصح له الجمع بين وظيفته وأخرى إلا في الأحوال التي ينظمها القانون.

ولم يمنع القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ أن يشغل أحد العاملين في الدولة وظفية العمدة [1]. ونص في المادة ٢٢ منه والمعدلة بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٠ على أنه " إذا تم تعيين أي من العاملين بالدولة عمدة قرية فيحق الإحتفاظ بوظيفته طوال مدة شغله لوظيفة العمدة ، ويعتبر متفرغاً لعمله كعمدة ومتمتعاً بجميع مميزات وظيفته الأصلية ويتقاضى مرتبها والبدلات المقررة لها من جهة عمله الأصلية ".

وعلى ذلك فرض القانون على العمدة ضرورة التفرغ لممارسة وظيفة العمدية. وقد كان نص المادة ٢٢ قبل تعديله يقضي بتفرغ العمدة مع إحتفاظه بجميع مميزات وظيفته الأصلية دون أن تنص على تقاضيه لراتبه وحقوقه المالية الأخرى المرتبطة بوظيفته الأولى. وقد ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة آنذاك إلى أنه " ... إذا كان المشرع

([1]) كان القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ يحظر في المادة ٢٤ منه أن يجمع العمدة بين وظيفة العمدة وأي عمل آخر. ومن ثم كان يتوجب على المرشح لشغل وظيفة العمدة أن يقدم إستقالته من وظيفته الأولى عند تعيينه في وظيفة العمدة. وفي هذه الحالة إذا كان العمدة من العاملين المدنيين بالدولة والمخاطبين بأحكام القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فإنه يجوز له أن يعاد تعيينه بمقتضى المادة ٢٣ من هذا القانون حيث تنص على "إستثناء من حكم المادة ١٧ يجوز إعادة تعيين العامل في وظيفته السابقة التي كان يشغلها أو في وظيفة أخرى مماثلة في ذات الوحدة أو وحدة أخرى بذات أجره الأصلي الذي كان يتقاضاه مع الإحتفاظ له بالمدة التي قضاها في وظيفته السابقة في الأقدمية وذلك إذا توافرت فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة التي يعاد التعيين عليها على ألا يكون التقرير الأخير المقدم عنه في وظيفته السابقة بمرتبة ضعيف.

قد إحتفظ للعاملين بالدولة الذين يتم إنتخابهم أو تعيينهم عمداً بميزات وظـائفهم الأصلية فإن ذلك لايعطيهم حقاً في تقاضي مرتبات تلك الوظائف لأن مـيزات الوظيفـة إذا مـاأطلقت تقتصـر علـى الحقـوق المستمدة مـن العلاقـة الوظيفيـة كالترقيات وتدرج المرتب بالعلاوات ، ولاتمتد إلى إستحقاق المرتب لأن هذا الإستحقاق لايستند إلـى تلـك العلاقـة وحدهـا وإنمـا علـى أداء العمـل ويتوقـف عليه، ومن ثم فإن مقتضى تفرغ العمدة لمنصبه مع إحتفاظه بوظيفته الأصليـة ومميزاتها أن كـان مـن العـاملين بالحكومـة أنـه يعتـبر أثنـاء فترة شـغله لهذا المنصب في أجازة خاصة بغير مرتب (1)".

وعدم تقاضي الموظف الذي يتفرغ لممارسـة وظيفـة العمـدة لمرتبـه فـي نفس الوقت الذي لم يرصد لـه القـانون راتبـاً أو مكافـأة مجزيـة تعوضـه عـن فقدان راتبه من وظيفته الأولى يقلل من حماس العـاملين بالدولـة للتقدم لشـغل وظيفـة العمـدة. وهـو أيضـاً يفترض أن المتقدم لشـغل وظيفـة العمـدة غنيـاً يستغنى بأموالـه عـن ماعداهـا. وهـو إفـتراض لايكـون صحيحـاً فـي كـل الحالات.

وهو الأمر الذي تغير بصدور القـانون ١٤٧ لسنة ١٩٨٠ معدلاً نص المادة ٢٢ من قانون العمد والمشايخ. ونص صراحة علـى تقـاضي الموظف الذي عين في وظيفة العمدة مرتبه والبدلات الأخرى المقررة لهـا مـن جهـة

---

(1) فتوى الجمعية العمومية – ملف ٨٣٥/٤/٨٦ – جلسة ١٩٨٠/١/٩ ، الموسوعة الإدارية الحديثة – الجزء ١٩ – المرجع السابق ، ص ٥٠ – ٥١ .

عمله وتفرغه لممارسة وظيفة العمدة ، وهو الأمر الذي أقره القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ ([1])٠

وهذا الحكم يعتبر إستثناء من القاعدة العامة والتي تقضي بأن الموظف لايستحق راتبه إلا إذا قام فعلاً بأداء العمل المنوط به٠

ولم يقتصر الأمر على ذلك بل إن المادة ٢٩ من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧٨ والمعدلة بالقانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ نصت على أن يجمع العمدة بين مايمنح له من مكافأة طبقاً لقانون العمد وبين مايكون مستحقاً له من راتب أو معاش من وظيفته الأخرى ، وجرى نصها على مايلي " يتم منح العمدة مكافأة شهرية قدرها مائة وخمسون جنيهاً شهرياً ٠٠٠ ويتم الجمع بين مايمنح للعمدة ٠٠٠ من مكافأة طبقاً للفقرة السابقة ومايكون مستحقاً له من مرتب أو أجر أو معاش طبقاً لأحكام هذا القانون أو أي قانون آخر "٠

ولاشك أن كل هذه المزايا سوف تدفع كثيراً من العاملين بالدولة إلى التقدم للتعيين في وظيفة العمدة٠ وهو أمر قد يؤدي إلى تغيير أساسي في نظرة المجتمع للعمدة والشخص الذي يشغلها٠ ويؤدي أيضاً إلى تغيير جوهري في ممارسة العمدة لإختصاصاته يواكب التغيير الإجتماعي والإقتصادي الذي أصاب القرية المصرية٠

على أن جواز الجمع بين وظيفة العمدة والوظائف الأخرى طبقاً لنص المادة ٢٢ من قانون العمد والمشايخ إنما يقتصر على العاملين بالدولة

([1]) جدير بالذكر أنه أثناء مناقشة مشروع القانون في مجلس الشعب إقترح بعض الأعضاء أن يشمل نص المادة ٢٢ في حكمه بالإضافة إلى العاملين بالدولة موظفي قطاع الأعمال العام ٠٠ ولم يوافق مجلس الشعب على ذلك٠ راجع مضبطة المجلس – الفصل التشريعي السادس – دور الإنعقاد العادي الرابع – الجلسة الثامنة والستين – ١٩٩٤/٤/٩ ، ص ٤٦ .

والخاضعين للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين في الدولة. ومن ثم لايشمل بحكمه غيرهم من العاملين بكادرات خاصة ومن ثم فإذا تقدم أحدهم لشغل وظيفة العمدة فيجب أن يقدم إستقالته من وظيفته الأولى وذلك تطبيقاً للقواعد العامة.

وقد بينت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في فتوى لها الحكمة من هذه المفارقة حين ذهبت في فتواها بتاريخ ١٩٨٠/٦/٢٥ " ... ولما كان هذا الحكم يمثل إستثناء من القواعد العامة في التوظف وكان المشرع قد قصره على العاملين بالدولة ، فإنه يتعين تقدير الإستثناء الوارد به بقدره ، فلاينصرف إلا إلى العاملين الخاضعين لنظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ دون غيرهم باعتبار أن إصطلاح العاملين بالدولة الذي ورد بالنص لايصدق إلا عليهم دون العاملين المعاملين بكادرات خاصة ، ومما يؤيد ذلك أن الكادرات الخاصة تتضمن قواعد لاتتفق مع حكم التفرغ لممارسة أعمال إحدى الوظائف مع الإحتفاظ بالوظائف الأصلية ومميزاتها لأنها إنما توضع بمراعاة ظروف وأوضاع معينة وقد تضفي على شاغل درجاتها نوع من الحصانة أو الإستقلال أو تخضعه لنوع صارم من النظام أو تهدف إلى إعداده إعداداً علمياً ودراسياً خاصاً يؤهله لممارسة مهام معينة يفقد بدونها شرط الصلاحية للبقاء في الوظيفة وتلك أمور لاتتفق مع شغل وظيفة أخرى أو الخضوع لقواعد غير المنصوص عليها في الكادرات الخاصة بيد أن ذلك لايعني إرتباطهم بوظائفهم الأصلية إلى الأبد وإنما يكون لهم أن يتركوها ويتقلدون غيرها من الوظائف.

وبناء على ماتقدم فإنه لما كان قانون الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ يوجب في المادتين ١٤٨ و ١٥٥ على المعيد القيام بدراسة معينة خلال فترة

زمنية محددة وإلا نقل إلى وظيفة أخرى ، وكان الهدف من تأهله لتولي مهمة التدريس بالجامعات ، فإن تلك الأحكام تكون ناطقة في إستبعاد المعيدين من تطبيق المادة ٢٢ من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ باعتبار أن تفرغهم لوظيفة العمد من شأنه أن يؤدي إلى عدم تحقيق الهدف الذي حدده قانون الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ ([1])".

وفي الكتاب الدوري العام رقم ٦ لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات شغل وظيفة العمد والمشايخ نص على أنه " ... إذا أسفرت الإجراءات عن تعيين أي من العاملين من غير المخاطبين بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن العاملين المدنيين بالدولة لوظيفة عمدة ، فإنه يتعين عدم رفع أوراق إعتماد قرار تعيينه للوزارة إلا إذا أرفق بها مايفيد قبول إستقالته من عمله.. ".

ولايجوز للعمدة أثناء شغل وظيفة العمدة أن يعين بوظيفة عامة أخرى. لأن ذلك يُعد مخالفة لعدم جواز الجمع بين وظيفة العمدة وغيرها من الوظائف الأخرى. كما أن هذه الحالة لاينطبق عليها الإستثناء الذي نصت عليه المادة ٢١ من قانون العمد والمشايخ والتي تجيز لوزير الداخلية أن يأذن للعمدة بصفة مؤقتة في عمل معين بشرط ألا يتعارض هذا العمل مع واجبات وظيفته.

وقد عرض الأمر على الجمعية العمومية للفتوى والتشريع فذهبت إلى أنه "باستظهار المادتين رقم ٢١ و ٢٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ في شأن العمد والمشايخ معدلاً بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٠ يبين أن المشرع

([1]) فتوى الجمعية العمومية – ملف ١٣/١/٥٥ – جلسة ١٩٨٠/٦/٢٥ – الموسوعة الإدارية الحديثة – ج ١٩ – المرجع السابق ، ص ٥٢ – ٥٣ ، وراجع أيضاً إقرارها لنفس المبدأ بفتواها الصادرة بجلسة ١٩٨٥/٥/١٥ ، ملف رقم ١٠١٤/٤/٨٦ ، المرجع السابق – ص ٥٦ – ٥٧ .

حظر على العمدة أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر . ثم إستحدث نظاماً جديداً بتعديل المادة ٢٢ المذكورة بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٠ أصبح بمقتضاه للعاملين المدنيين بالدولة التقدم لشغل وظائف العمد ، فإذا ماتم إنتخاب أحدهم أو تعيينه بتلك الوظائف إحتفظ له بوظيفته طوال مدة شغله لوظيفة العمدة مع التمتع بكافة المزايا الخاصة بوظيفته الأصلية ، وإذا كان هذا الحكم إستثناء من أحكام قوانين التوظيف والعمد فيقتصر على معالجة الحالة التي ورد في شأنها وهي حالة العامل الذي ينتخب أو يعين عمدة أثناء شغله وظيفة بالدولة ، فمناط إستحقاق العامل الذي ينتخب أو يعين عمدة للمزايا المقررة بنص المادة ٢٢ سالفة البيان: هو كونه عند إنتخابه أو تعيينه عمدة من العاملين بالدولة. أما أصل عدم جواز جمع العمدة بين وظيفته وبين وظيفة أخرى والذي قرره قانون العمد والمشايخ فلم يؤثر عليه التعديل الذي إستحدثه القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٠ على المادة ٢٢ من قانون العمد والمشايخ: لذا إقتصر التعديل على جواز تعيين العامل بالدولة أثر إنتخابه عمدة مع إستمرار عدم الجمع الفعلي ، ولكن أصل عدم جواز جمع العمدة الذي لم يكن عند تعيينه من العاملين بالدولة يستمر ولايتأثر بهذا التعديل ، ومن ثم فلايجوز تعيينه في إحدى وظائف الدولة أثناء شغله وظيفة العمدة .. (1)".

---

(1) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع – ملف رقم ٣٠٧/٦/٨٦ – جلسة ١٩٨٥/٦/٢٦ – الموسوعة الإدارية الحديثة – الجزء ١٩ ، المرجع السابق ، ص ٧٦ .

المطلب الثاني

إختصاصات العمد

يعتبر العمدة ممثل الإدارة المركزية في القرية. وعلى الرغم من أن القانون كان يورد إختصاصات العمدة في عبارات عامة مثل المحافظة على الأمن العام بمنع الجرائم وضبط مايقع منها وغير ذلك مما ينص عليه القانون. إلا أن منصب العمدة كان فيما مضى ذا أهمية كبيرة نظراً لظروف القرية من الناحية الإجتماعية أو الإقتصادية أو السياسية. فقد كان الجهل منتشراً والفقر يغلف حياة أهلها وكان للعمدة دور كبير وتأثير عظيم في أصوات الناخبين (١).

وسوف نناقش **أولاً** .. الدائرة التي يمارس فيها العمدة إختصاصاته.

وثانياً .. تطور إختصاصات العمدة.

أولاً .. الدائرة التي يمارس فيها العمدة إختصاصاته:

يمارس العمدة إختصاصاته في القرية المعين فيها. والقرية هي نواة التقسيم الإداري المصري. فالمادة ١٦١ من الدستور تنص على أنه " تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الإعتبارية منها

---

(١) مصطفى أبوزيد فهمي – الوسيط في القانون الإداري – المرجع السابق – ص ١٢٠ ، وأنظر أيضاً فواد مهنا – الإدارة المحلية في مصر – المرجع السابق – ص ٧٨٢ حيث يقرر " أثبتت تجارب الإنتخابات في مصر أن عمد البلاد يتلاعبون بأوراق الإنتخابات تلاعباً خطيراً ولايتورعون عن إرتكاب التزوير في هذه الأوراق لأغراض حزبية ".

المحافظات والمدن والقرى ، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الإعتبارية إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك ".

وقد بين قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ في المادة الأولى منه كيفية إنشاء القرية وتحديد نطاقها واستلزم أن يكون ذلك " بقرار من المحافظ بناء على إقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي للمحافظة .. ".

ولم يتضمن قانون العمد الحالي تعريفاً للقرية. وقد كان القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ يعرف القرية في مادته الأولى بأنها " كل مجموعة من المساكن ذات كيان مستقل ، لاتكون قاعدة لمحافظة أو مقراً لمركز أو قسم أو بندر ذي نظام إداري خاص ".

والأصل أن يكون لكل قرية عمدة ، وهو ماتنص عليه المادة الأولى من قانون العمد والمشايخ الحالي بقولها " يكون لكل قرية عمدة ". ونص القانون أيضاً على إلغاء وظيفة العمدية من كل قرية بها نقطة شرطة. فوجود نقطة الشرطة يغني عن العمدية. وذلك بخلاف مانص عليه القانون السابق للعمد والمشايخ رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ حيث كان يجيز لوزير الداخلية إلغاء العمدية من القرى التي بها نقطة شرطة. وذلك على إعتبار أن نقطة الشرطة تغني عن وظيفة العمدة ، وتقوم بمهامها. وهو إعتقاد ناتج عن التصور الأمني لوظيفة العمدة في القرية. ولاشك أن هذا التصور يهمل جوانب أخرى لوظيفة العمدة ، فنظراً لطبيعة القرية والأهلين فيها يكون العمدة بحكم كونه أحدهم أقدر على حل مشاكلهم وعقد المصالحات بين العائلات فيها.

وأضاف المشرع بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٠ فقرة ثالثة للمادة الأولى من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ في شأن العمد والمشايخ تنص على أن

"ولمدير الأمن بالمحافظة – لإعتبارات تتعلق بالأمن – أن يحيل بصفة مؤقتة أعمال وظيفة عمدة قرية إلى أحد رجال الشرطة"، ولاشك أن هذا إجراء إستثنائي قد تمليه ظروف طارئة، ولايستطيع العمدة مواجهتها مع ثبوت عدم تقصيره في ذلك، لأنه لو ثبت تقصيره فسوف يحال إلى المحاكمة التأديبية، إلا أنه رغم عجزه عن مواجهة هذه الظروف الطارئة فإنه لم يقصر في أداء واجباته ، وهنا قد يرى مدير الأمن إحالة أعمال وظيفة العمدة في قرية إلى أحد رجال الشرطة ، ويجب أن تكون هذه الإحالة مؤقتة بمدة معينة،

وحسب ماتقضي به المادة الثانية من قانون العمد والمشايخ يجوز أن تقسم القرية إلى حصص ، وتنشأ الحصة أو تلغى أو تضاف إلى حصة أخرى في القرية ذاتها بقرار من لجنة العمد والمشايخ بعد إعتماد وزير الداخلية ... ويكون لكل حصة شيخ منها يساعد العمدة في ممارسة مهامه،

ويلتزم العمدة بالإقامة في القرية، وذلك لأن ممارسة وظيفته كعمدة لايمكن أن تستقيم إلا إذا كان مقيماً بصفة دائمة في القرية المعين بها، وإذا كان الشخص المعين عمدة لايقيم في القرية عادة ، فإنه يلتزم أن ينقل مقر إقامته بها، وإذا كانت القرية مكونة من عدة عزب أو كفور أو نجوع ، فإن العمدة يقيم في العزبة أو النجع أو الكفر المعتبر مقراً للعمدية، وذلك مالم يقرر مدير الأمن ضرورة إقامته في عزبة معينة أو كفر معين، وذلك حسب مقتضيات الأمن، وهو ماتقضي به المادة ١٨ من قانون العمد والمشايخ،

وأجازت المادة الثامنة من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ ، للمأمور أن يرخص للعمدة في إجازة لاتجاوز شهراً ، وفيما زاد على ذلك يتعين الحصول على ترخيص من مدير الأمن "، وفي هذه الإجازة يستطيع العمدة أن يقيم في غير القرية التي عين بها عمدة، على أنه في جميع

الأحوال يلتزم بأن يترك عنوان إقامته لدى المأمور أو مدير الأمن حسب الأحوال حتى يسهل إستدعاؤه في أي وقت٠

ثانياً ٠٠ تطور إختصاصات العمدة:

من المسلم أن أهمية وظيفة العمدة تنبع من أهمية القرية٠ إذ بها يقطن أكثر من ٧٥٪ من سكان مصر ، وأيضاً من طبيعة أهلها الذين يعمدون في الغالب إلى حل مشاكلهم وفض منازعاتهم بالطرق الودية٠ ومن هنا فإن شخصية العمدة ودوره في مجتمع القرية لاتحدده فقط الإختصاصات التي حددها القانون له٠

وقد أدركت سلطة الإحتلال منذ البداية أهمية منصب العمدة في القرية٠ فأرادت له أن يكون الحاكم الفعلي وممثل الحكومة المركزية فيها٠ وأصبحت هذه الأداة (العمد) " تقوم على شئون الحكومة المركزية في دائرة القرية من حفظ الأمن وجباية ضرائب الحكومة ، وأعمال القرعة العسكرية ، وصيانة الجسور ، وحراسة أملاك الحكومة ٠٠٠٠ أما حياة القرية المحلية ورعاية مرافقها المحلية والأخذ بأسباب تنظيمها الصحي والعمراني ، فهذا ماأسقطه من حسابه وأغفله إغفالاً كلياً ٠٠ (١)"٠

وإذا كانت إختصاصات العمدة قد وردت في الأمر العالي الصادر في ١٦ مارس سنة ١٨٩٥ بعبارات عامة حيث جعلته مسئولاً عن إدارة القرية وأنه يختص بجميع المسائل المتعلقة بالأمن العام وبمراقبة تنفيذ القوانين واللوائح في حدود بلدته وأنه عليه تنفيذ أوامر جميع الوزارات التي تبلغ إليه

---

(١) محمد عبدالله العربي – القرية المصرية من الوجهة الإدارية – المرجع السابق – ص ٢٠٥ .

من المدير بواسطة المأمور ، وأن عليه أن يمنع المنازعات أو المشاجرات التي تنشأ عن التنازع على حدود الأطيان أو العقارات (1).

على أن التعديل الذي صدر بالأمر العالي الصادر في أول يوليه سنة ١٨٩٥ بينت إختصاصات العمد تفصيلاً. وهي إختصاصات عديدة ومتشابكة تتصل بأعمال الوزارات والمصالح الحكومية كلها. وهي إختصاصات قضائية وإدارية تصب في النهاية في تحقيق مصلحة الحكومة في القرية المصرية (2). وتجعل للعمدة سلطاناً كبيراً على مقاليد الأمور في القرية. في

---

(1) فؤاد مهنا – الإدارة المحلية في مصر – المرجع السابق – ص ٧٦١ .

(2) ومن الإختصاصات القضائية مايلي:

أ – أن يبلغ المركز على الفور عن جميع الجنايات والجنح والمخالفات التي تحدث في دائرة إختصاصه.

ب – أن يتلقى التبليغات الجنائية التي ترد إليه ويبلغها للمركز فوراً.

ج – أن يقوم بجمع الإستدلالات وعمل التحريات في الحوادث التي تبلغ إليه ويتخذ كافة الوسائل التحفظية الموصلة لإثبات الجريمة ويحرر بكل ذلك محضراً يرسله للمركز.

د – له في حالة التلبس أن يقوم بإجراءات التحقيق الإبتدائي ، ويجب عليه في هذه الحالة أن يتوجه فوراً إلى محل الحادثة ويثبت في محضر خاص الحالة التي وجد بها المتهم والمجني عليه ومحل الحادثة ويسمع أقوال المجني عليه والشهود الحاضرين. ويجوز له في حالة التلبس كذلك أن يقبض على المتهم في الحالات التي يجيز فيها ذلك قانون تحقيق الجنايات وله أيضاً في حالة التلبس أن يفتش منازل المتهمين.

أما الإختصاصات الإدارية فمنها : مايتعلق بالأمن العام مثل مسئولية العمدة عن تنفيذ القوانين واللوائح ومسئوليته عن صيانة الأملاك وضبط الهاربين من السجون أو من التجنيد والعناية بحسن إنتخاب الخفراء ، ومراقبة الغرباء في القرية ، وتنفيذ القوانين الصادرة بشأن المشبوهين والمتشردين والموضوعين تحت المراقبة ، وتنفيذ لائحة المحلات العمومية ، ومنع التعدي على أملاك الحكومة ، وتقديم المساعدة لمختلف الدوريات وملاحظة تطبيق قانون العزب والنجوع ومنع إستمرار البناء بدون ترخيص ، كما يختص بالمحافظة على جسور النيل أثناء الفيضانات وصيانة الطرق العمومية. وعلى العمدة أن يمنع كل مشاجرة تنشأ عن المنازعة في حدود الأملاك ويجب عليه التوسط بطريقة ودية وتسوية الخلاف بين الطرفين. وعلى العمدة أن يساعد المحضرين في إعلان الأوراق القضائية وتنفيذ الأحكام الصادرة في المواد المدنية والتجارية.

الوقت الذي كان يصعب فيه على السلطة المركزية متابعة أعمال العمد وذلك لتخلف وسائل الإتصال في هذا الوقت.

ولم تتغير إختصاصات العمدة في ظل القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ ، فهذا القانون لم يدخل على نظام العمدة الذي نظمه الأمر العالي الصادر في ١٦ مارس ١٨٩٥ والأمر العالي في أول يوليه ١٨٩٥ إلا إصلاحات سطحية. وبقيت أسس هذا النظام ثابتة (١).

وبعد قيام الثورة تشكك الكثيرون في صلاحية نظام العمد وجدواه ورأوا ضرورة إلغائه وتشكلت اللجان العديدة لبحث موضوع العمد. على أن الرأي قد إنتهى إلى إبقائه مع إعادة تنظيمه (٢). وصدر القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ ونص في المادة ٢٣ منه على أن عمدة القرية ومشايخها مكلفون بالمحافظة على الأمن فيها ، وعليهم في دائرة عملهم مراعاة أحكام القوانين واللوائح واتباع الأوامر التي تبلغ إليهم من جهات الإدارة ".

وتكرر هذا النص في كافة القوانين التي نظمت وظيفة العمدة مروراً بالقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ وحتى القانون الحالي رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ .

وعلى ذلك فإنه على الرغم من أن إختصاصات العمد في القوانين المتعاقبة التي نظمت وظيفة العمدية كانت تدور كلها إجمالاً حول المحافظة على الأمن في القرية وضبط مايقع فيها من جرائم ، وفض المنازعات التي تنشأ بين أهلها. إلا أن ممارسة العمدة لهذه الإختصاصات كانت تتأثر دائماً

- في شرح وتفصيل هذه الإختصاصات ، راجع فؤاد مهنا - الإدارة المحلية في مصر - المرجع السابق - ص ٧٦١ ومابعدها.

(١) توفيق شحاته - مبادىء القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٢١٨ .

(٢) طعيمة الجرف - القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٢٢٧ .

بالظروف التي تمر بها القرية المصرية. فالتغيير الإجتماعي والإقتصادي الذي أصاب القرية المصرية أدى إلى تحجيم دور العمدة فيها بصورة أدت بالكثيرين إلى المناداة بإلغاء هذا النظام وهو الأمر الذي إنعكس في النهاية على ممارسة العمد لإختصاصاتهم.

وقد حددت المادة ١٧ من القانون الحالي إختصاصات العمد على الوجه التالي " عمدة القرية ومشايخها مسئولون عن حماية أمن القرية بمنع الجرائم وضبط مايقع منها وإجراء المصالحات والعمل على فض المنازعات والتوفيق بين المتخاصمين وكل مامن شأنه الحفاظ على الأمن العام. وعليهم في دائرة عملهم مراعاة أحكام القوانين واللوائح واتباع الأوامر التي تبلغ إليهم من جهات الإدارة ".

ورغم أن هذه الإختصاصات وردت في عبارات عامة يصعب ضبطها فإن المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ في شأن العمد والمشايخ والمعدل بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ لم تزد عن أن كررت نفس العبارات التي نصت عليها المادة ١٧ من القانون في مادتها السابعة.

والإختصاصات التي حددها قانون العمد والمشايخ للعمدة هي إختصاصات إدارية وأخرى قضائية ، هذا فضلاً عن إختصاصات العمدة بشأن تحرير الجداول الإنتخابية بالقرية.

١- الإختصاصات الإدارية :

أ- حماية أمن القرية:

أعطى القانون للعمدة سلطات تتصل بحماية أمن القرية وذلك بمنع الجرائم. فالعمدة باعتباره ممثلاً للإدارة المركزية في القرية ، فهو يمارس

وظيفة الضبط الإداري في نطاق القرية ([1])• ويجب أن يلتزم العمدة في ممارسته هذه الإختصاصات حماية أمن القرية والنظام العام فيها ، وأن يتغيا فيما يتخذه من إجراءات المصلحة العامة•

والعمد بحسبانهم من أهل القرية وملتزمون بالإقامة فيها فهم أدرى الناس بالمشاكل التي تنشأ بها وتؤدي إلى الإخلال بالأمن• ومن ثم أوكل إليهم القانون ضرورة إجراء المصالحات وفض المنازعات والتوفيق بين المتخاصمين• وذلك حفاظاً على الأمن العام•

ودور العمدة في هذا النطاق يُعد من أهم الأدوار التي يمكن أن يقوم بها في نطاق القرية التي يتولى عموديتها• ذلك أن كثيراً من المشاكل التي تنشأ بين العائلات في الريف يمكن حسمها من خلال التصالح والتصفية الودية للمشاكل بل إن اللجوء إلى الوسائل الرسمية قد يطيل أمد النزاع ويؤدي إلى تعقيده وصعوبة حسمه ، وذلك راجع في الأساس إلى طبيعة القرية وطبيعة مشاكلها التي تتسم بطابع خاص•

وتدعيماً لدور العمدة في ممارسة إختصاصاته في حفظ الأمن والنظام بالقرية أصدر وزير الداخلية الأمر رقم ٢ لسنة ١٩٨١ في ١٩٨١/١٠/١٢ ينص في مادته الأولى على " على العمد والمشايخ ومشايخ الخفراء والخفراء كل في دائرة إختصاصه إبلاغ أقرب مقر شرطة عن وجود أي شخص تقوم دلائل جدية أو كان لديه مايحمل على الإعتقاد بممارسة أي نشاط يخل بالأمن العام أو النظام العام أو يهدد الوحدة الوطنية أو السلام الإجتماعي أو سلامة الوطن أو المواطنين أو شروعه في إرتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو غيره من القوانين ، أو كل شخص مطلوب

([1]) ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - ١٩٨٧ - دار المطبوعات الجامعية - ص ٤٤٠ .

القبض عليه في إحدى القضايا أو صدر ضده أمر بالتحفظ عليه أو باعتقاله أو القبض عليه وذلك فور علمه بذلك "٠

ونص في المادة الثانية منه على أن " يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل من خالف أحكام المادة السابقة (١)"٠

وتبعه الأمر رقم ٣ لسنة ١٩٨١ لوزير الداخلية والذي نص في مادته الأولى "على العمد والمشايخ ومشايخ الخفراء والخفراء إبلاغ أقرب مقر شرطة عن كل من يحوز أو يحرز سلاحاً أو ذخيرة أو مفرقعات بغير ترخيص في دائرة إختصاصه فور علمه بذلك ، يعاقب كل من خالف ذلك بالسجن وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة إذا إستعمل السلاح أو الذخيرة أو المفرقعات التي لم يبلغ عنها في إرتكاب جناية أو جنحة أو الشروع فيها أو في أي نشاط من شأنه الإخلال بالأمن العام أو النظام العام أو المساس بنظام الحكم أو مباديء الدستور أو النظم الأساسية للهيئة الإجتماعية أو الوحدة الوطنية أو السلام الإجتماعي"٠

على أن حفظ الأمن وحماية النظام العام بعناصره المتعددة لا يكون إلا في الأماكن العامة المطروقة كالطرق والميادين والمرافق العامة (٢)٠ ولايجوز أن يتجاوزها بالتلصص على الأماكن الخاصة وهتك أسرارها إلا إذا كان هناك مقتض يسوغه القانون٠

(١) نشر في الوقائع المصرية العدد ٢٣٣ (تابع) في ١٣ أكتوبر ١٩٨١ .

(٢) ماجد راغب الحلو - المرجع السابق - ص ٤٣٧ .

ب – مراعاة أحكام القوانين واللوائح واتباع الأوامر التي تبلغ إليهم من جهات الإدارة :

إن العمدة باعتباره ممثلاً للإدارة المركزية في القرية المصرية عليه واجب عام يقتضي مراعاة أحكام القوانين واللوائح. وإذا لم يوضح القانون للعمدة حدوداً يمارس فيها هذا الإختصاص ، فإنه يجب أن يمارسه مع الأخذ في الإعتبار الهيئات الأخرى التي تباشر إختصاصات تنفيذية في نطاق القرية.

فالعمدة ملتزم بالحفاظ على الأمن في القرية. وهو في سبيل تحقيق ذلك عليه مراعاة حسن تطبيق القوانين واللوائح التي يجب أن تطبق في القرية وله أن يراعي تطبيق القوانين المتعلقة بفتح المحلات والحفاظ على الترع والمصارف والمراوي والمساقي ومراعاة اللوائح الخاصة بالبناء على الأراضي الزراعية أو تجريفها أو إتلافها. وهو في ذلك يجب ألا يجور على إختصاصات الأجهزة الأخرى الموجودة بالقرية والتي يحدد لها القانون طرفاً من هذه الإختصاصات. فهو يمارس مهامه في مراعاة أحكام القوانين واللوائح بالتنسيق مع هذه الأجهزة. وله أن يرفع تقريراً إلى رؤسائه يبين فيه مدى الإلتزام بتنفيذ هذه القوانين واللوائح في نطاق عمله.

كما يلتزم العمدة أن يتبع الأوامر التي تبلغ إليه من جهات الإدارة ويلتزم بتنفيذها على الوجه الأكمل. ولايجوز له أن يمتنع عن ذلك ، فهو كموظف عام عليه أن يلتزم الأمر الصادر إليه من رئيسه. وهو إلتزام عام نص عليه أيضاً قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث نصت المادة ٧٦ فقرة ٨ منه على أن ينفذ العامل " مايصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها. ويتحمل كل رئيس

مسئولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسئولاً عن حسن سير العمل في حدود إختصاصه"٠

وتنص المادة ٧٨ من ذات القانون على أنه " لايعفى العامل من الجزاء إستناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن إرتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده ٠٠"٠

٢- الإختصاصات القضائية :

العمدة وإن كان يمثل الإدارة المركزية في القرية إلا أن المشرع كان صريحاً في إصباغ صفة الضبط القضائي على بعض أعماله٠ فالمادة ٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ وتعديلاته تنص على أن "٠٠٠ يكون من مأموري الضبط القضائي في دوائر إختصاصهم ٠٠٠٠٠
٤-العمد ومشايخ البلاد ومشايخ الخفراء "٠

وإذا كان الضبط الإداري يهدف إلى " صيانة النظام العام ، بالعمل على منع وقوع الجرائم والحوادث المخلة بالأمن والنظام العام ، والعمل على وقف الإضطراب قبل تفاقمه٠ أما الضبط القضائي فيهدف إلى الكشف عن الجرائم الجنائية ، وتعقب مرتكبيها ، وجمع الإستدلالات التي تلزم للتحقيق في الدعوى (١)"٠

كما أن المادة ١٧ من قانون العمد والمشايخ ألمحت إلى هذا الإختصاص حين خولت العمد إختصاصاً بضبط مايقع من الجرائم٠

---

(١) محمود عاطف البنا – الوسيط في القانون الإداري – الطبعة الثانية ١٩٩٢ – دار الفكر العربي – ص ٣٤٨ – ٣٤٩ .

والعمدة بوصفه مأمور ضبط قضائي ، يجب عليه أن ينهض بالواجبات التي يحددها القانون لمأموري الضبط القضائي وهي حسب ماتنص عليه المادة ٢٤ من قانون الإجراءات الجنائية أن يقبل التبليغات والشكاوى التي ترد إليه بشأن الجرائم التي تقع في نطاق إختصاصه وهي القرية التي يتولى العمدية بها، وأن يبعث بها فوراً إلى النيابة العامة ، ويجري المعاينات اللازمة لتسهيل تحقيق الوقائع التي تبلغ إليه ، أو التي يعلن بها بأية كيفية كانت وعليه أن يتخذ جميع الوسائل التحفظية اللازمة للمحافظة على أدلة الجريمة.

ويجب أن يثبت جميع الإجراءات التي يقوم بها في محضر موقع عليه منه ويبين بها وقت إتخاذ الإجراءات ومكان حصولها ، وتوقيع الشهود والخبراء الذين سمعوا (١) ، وترسل المحاضر إلى النيابة العامة مع الأوراق والأشياء المضبوطة.

والعمدة وهو يمارس وظيفته كمأمور للضبط القضائي يتبع النائب العام ، ويخضع لإشرافه. وللنائب العام أن يطلب إلى الجهة المختصة النظر في أمر العمدة إن هو قصر في عمله أو خالف واجبات وظيفته. (المادة ٢٢ من قانون الإجراءات الجنائية).

٣- تحرير الجداول الإنتخابية في القرية:

نصت المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية والمعدلة بقرار وزير الداخلية رقم ١٣٠٠٨ لسنة ١٩٩٤ على " أنه

---

(١) تحظر المادة ٢٩ من قانون الإجراءات الجنائية على مأموري الضبط القضائي تحليف الشهود أو الخبراء اليمين إلا إذا خيف ألا يستطاع فيما بعد سماع شهادتهم بيمين.

يقوم بتحرير جداول الناخبين في القرى والمدن المقسمة إلى حصص لجنة تشكل من العمدة رئيساً وشيخ الحصة التي يجرى قيد ناخبيها والمأذون وإثنين ممن تتوافر فيهم الشروط الواجب توافرها في الناخب من الملمين بالقراءة والكتابة يختارهما المأمور ٠٠ أعضاء "٠

والجداول الإنتخابية هي التي تحدد من له حق التصويت٠ فطريقة صنع هذه الجداول والإشراف عليها وضمان حيويتها هو أمر في غاية الأهمية بالنسبة للعسية الإنتخابية٠ فكلما كانت هذه الجداول منضبطة وسليمة وخاضعة لنظام محكم سواء تعلق الأمر بإضافة أسماء إليها أو حذف أسماء منها يؤدي إلى أن تخرج العملية الإنتخابية أكثر واقعية٠ وذلك بالطبع مع ضرورة توافر لها ضمانات الحرية والنزاهة٠

وتتضح أهمية الجداول الإنتخابية في القرية على إعتبار أن أكثر من ٧٥٪ من سكان مصر يسكنون القرى٠

وفي الحقيقة نرى أن تشكيل اللجنة التي نصت عليها اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية على الوجه السابق لاتستطيع أن تؤدي عملها بالإستقلالية المطلوبة٠ وذلك لخضوعها لسلطة وزارة الداخلية حيث أن رئيسها العمدة وتشمل في عضويتها شيخ الحصة وإثنين من الناخبين الملمين بالقراءة والكتابة يعينهما المأمور٠ وهو أمر لايتفق وعظم المهمة التي تقوم بها٠ ولعل ذلك يفسر إضطراب الجداول الإنتخابية سواء من حيث وجوب الإضافة إليها أو الحذف منها٠ وهو مايؤدي في النهاية إلى عدم صدق النتائج الإنتخابية٠

المطلب الثالث
تأديب العمد

فصل القانون أحكام تأديب العمد في الباب السادس منه وجاء عنوانه "في فصل العمد والمشايخ إدارياً ومحاكمتهم أمام لجنة العمد والمشايخ " وإحتوى المواد من ٢٣ حتى ٢٨ ، وقد خول القانون لكل من وزير الداخلية ومدير الأمن ولجنة العمد والمشايخ سلطات تأديبية للعمد والمشايخ ، وذلك على الوجه التالي:

أولاً: سلطات وزير الداخلية بشأن تأديب العمدة:

نصت المادة ٢٥ من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ والمعدلة بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ على أنه "لوزير الداخلية - لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة - أن يصدر قراراً بفصل العمدة أو الشيخ إدارياً بناء على موافقة لجنة مكونة من مساعد وزير الداخلية الإقليمي رئيساً وعضوية رئيس إدارة الفتوى بوزارة الداخلية والمحامي العام المختص ، بعد سماع دفاع العمدة أو الشيخ المطلوب فصله. ويحرم العمدة أو الشيخ المفصول من حق التقدم لشغل وظيفة العمدة أو الشيخ مدة خمس سنوات من تاريخ صدور قرار الفصل".

وفضلاً عن ذلك فقد نصت المادة ٢٦ من قانون العمد والمشايخ على أن "تبلغ القرارات التأديبية التي تصدرها لجنة العمد والمشايخ إلى وزير الداخلية

خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها للنظر في إعتمادها ، وللوزير حق إلغاء الجزاء أو خفضه.

وعلى ذلك فإن سلطات وزير الداخلية التأديبية على العمد تتمثل فيما يلي:

١- فصل العمدة إدارياً لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة.

٢- إعتماد الجزاءات التي تصدرها لجنة العمد والمشايخ.

١- فصل العمدة إدارياً:

لوزير الداخلية ، أن يقرر فصل العمدة إدارياً. على أن سلطة وزير الداخلية في ذلك مقيدة بشروط حددها القانون. ذلك أن تخويل وزير الداخلية فصل العمدة إدارياً يعتبر إجراءً خطيراً يستهدف إنهاء حياة العمدة الوظيفية. وهو أمر بالنسبة لوظيفة العمدية في القرية مؤثر جداً. وقد يؤدي إلى نشوب النزاعات والصراعات في القرية. ومن ثم فإن القانون حرص على أن يحيط هذا الإجراء بضمانات أساسية ففضلاً عن الرقابة القضائية على هذا القرار ، فان القانون إشترط :

أ - أن يكون الفصل لأسباب تتصل بالمصلحة العامة.

ب - موافقة اللجنة التي نصت عليها المادة ٢٥ .

جـ - سماع دفاع العمدة المطلوب فصله.

وذلك على الوجه التالي :

أ - أن يكون الفصل لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة :

لاشك أن الفصل عن غير الطريق التأديبي ، يتخفف كثيراً من الضمانات التي تحيط بالفصل التأديبي. ولذلك إشترط القانون ضرورة أن يكون فصل العمدة لأسباب تتصل بالمصلحة العامة. حتى لايجنح وزير الداخلية إلى الإساءة في إستعمال سلطته لأسباب سياسية أو حزبية. وعلى الرغم من أن تعبير المصلحة العامة تعبير مرن فضفاض. بل إن المصلحة العامة يجب أن تكون غاية تتغياها كل القرارات الإدارية حتى لاينحرف مصدرها عن جادة الصواب وينحرف في إستعمال سلطته.

وعلى ذلك ، فإن الوزير إذا أصدر قراره بفصل العمدة لمصالح شخصية أو أسباب سياسية أو إنتقاماً فإن قراره يكون باطلاً. والأصل أن يصدر القرار الإداري مستهدفاً المصلحة العامة. وعلى من يدعي العكس فعليه إثبات ذلك (1). كما أن المصلحة العامة لاتستلزم أن يقترف العمدة خطأ إدارياً ، فقد تتوافر مقتضيات المصلحة العامة إذا كان العمدة غير كفء لممارسة مهام وظيفته (2).

ب - موافقة اللجنة التي نصت عليها المادة ٢٥ :

تطلب القانون لكي يمارس وزير الداخلية سلطته في فصل العمدة حسب المادة ٢٥ منه موافقة لجنة مكونة من مساعد وزير الداخلية الإقليمي رئيساً وعضوية رئيس إدارة الفتوى بوزارة الداخلية والمحامي العام المختص - أعضاء.

---

(1) ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٤٧٣ .

(2) سليمان الطماوي - الوجيز في القانون الإداري - المرجع السابق ، ١٤٥ .

وتشكيل اللجنة على هذه الصورة تشكيل لامأخذ عليه. وتمثل موافقتها ضمانة أساسية لعدم تعسف وزير الداخلية في إستعمال هذه السلطة. ونحسب أن تشكيل اللجنة بعد تعديله بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ ، يفضل تشكيلها قبل ذلك ([1]). حيث كانت تشكل هذه اللجنة من وكيل وزارة الداخلية رئيساً وعضوية رئيس إدارة الفتوى والتشريع بوزارة الداخلية أو من يقوم مقامه والمحامي العام أو من يقوم مقامه.

ويجب أن توافق اللجنة بالإجماع حتى يتسنى لوزير الداخلية فصل العمدة حسب ماتقضي به المادة ٢٥ . وذلك لأن القانون لم ينص على موافقتها بالأغلبية ، ومن ثم فإنه يجب أن تجمع على الأمر ([2]).

ورأي اللجنة ملزم لوزير الداخلية. فليس يجوز له أن يفصل العمدة إذا رأت اللجنة غير ذلك. ذلك أن القانون لم يتطلب أخذ رأي اللجنة وترك لوزير الداخلية حرية الأخذ به أو إهماله ، وإنما تطلب أن يكون موافقة اللجنة على الفصل شرطاً لصحته.

ويثور التساؤل عن الوقت الذي يعرض فيه الأمر على اللجنة. إن التصور السليم للأمور يستوجب أن يعرض الأمر على اللجنة بعد سماع دفاع

([1]) إقترحت الحكومة – أثناء مناقشة نص المادة ٢٥ في مشروع القانون – عن طريق وزير الدولة لشئون مجلس الشعب والشورى أن يستعاض بموافقة اللجنة التي نصت عليها المادة ٢٥ بموافقة اللجنة الثلاثية الوزارية التي نصت عليها المادة ٧ فقرة ٣ من هذا القانون .. ولاشك في أن اللجنة بتشكيلها الذي صدر به القانون تفضل كثيراً اللجنة الوزارية المنصوص عليها في المادة ٧ فقرة ٣ من ناحية كونها تمثل ضمانة أكثر. فاللجنة الوزارية الثلاثية تتشكل من عناصر سياسية لاترى إلا وجهة نظر حكومية فقط ، فرأيها سوف يكون في كل الأحوال موافقاً لرأي وزير الداخلية. وقد أحسن المشرع صنعاً أن استبقى تشكيل اللجنة كما جاء في المشروع الأول وكما صدر به القانون.

([2]) سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – المرجع السابق ، ص ١٤٥ .

العمدة المطلوب فصله حتى يأتي قرار اللجنة سواء بالموافقة على الفصل أو عدم الموافقة مبنياً على أساس سليم. على أنه لايشترط بطبيعة الحال أن تحضر اللجنة الجلسة التي يبدي فيها العمدة دفاعه أو تطلب هي سماع العمدة. فاللجنة عليها أن تقطع في الموضوع برأي من خلال الأوراق التي تعرض عليها.

جـ - سماع دفاع العمدة :

يمثل قرار الفصل عن غير الطريق التأديبي إجراء شديد الوطأة على حياة العمدة الوظيفية. فضلاً عن كونه قراراً إدارياً تتخفف الإدارة كثيراً حين تصدره من الضمانات التي يمكن أن تحيط بهذا الفصل لو كان صادراً بمقتضى قرار تأديبي. ذلك أن المحاكمة التأديبية تحاط دائماً بسياج من الضمانات التي نص عليها القانون وجرت بها أحكام القضاء. ولعل ذلك راجع في المقام الأول إلى تهيئة السلطات للإدارة لكي توقع عقاباً رادعاً على الموظف الذي يهمل في حق وظيفته فسوغ لها أن تعاقبه بفصله من الوظيفة دون الإنتظار لمحاكمة تأديبية قد تطول إجراءاتها.

وقد قيد المشرع سلطة الوزير في إصدار قرار الفصل عن غير الطريق التأديبي بسماع دفاع العمدة فيما هو منسوب إليه. ويقتصر الأمر بطبيعة الحال على مجرد سماع دفاع العمدة دون تحقيقه أو سماع شهود أو غير ذلك إلا إذا وافق وزير الداخلية على ذلك.

ويجوز أن يبدي العمدة أقواله بنفسه أو عن طريق محام. كما يجوز له أن يتقدم بأقواله مكتوبة إلى وزير الداخلية. ويجب أن يستمع الوزير بنفسه لأقوال العمدة أو يطلع عليها. ويطلع عليها اللجنة التي تطلب القانون موافقتها

على قرار الفصل. وفي ذلك ضمانة أساسية للعمدة ضد تعسف الوزير في إصدار قراره بالفصل. فسماع غير الوزير لايغني عنه ذلك أنه هو الذي يصدر قرار الفصل.

٢- إعتماد الجزاءات التي تصدرها لجنة العمد والمشايخ:

لجنة العمد والمشايخ لجنة إدارية تخضع لإشراف وزير الداخلية والقرارات التي تتخذها في شأن العمد والمشايخ ليست قرارات نهائية ، وإنما يجب إعتمادها من وزير الداخلية وهو ماسوف نفصله عند الحديث عن إختصاصات لجنة العمد والمشايخ بشأن تأديب العمد.

ثانياً .. سلطات مدير الأمن بشأن تأديب العمدة:

يختص مدير الأمن في نطاق تأديب العمد بما يلي:

١- معاقبة العمدة إذا قصر أو أهمل في واجبات وظيفته.

٢- الإحالة إلى لجنة العمد والمشايخ.

٣- وقف العمدة عن العمل أثناء التحقيق معه.

١- معاقبة العمدة إذا قصر أو أهمل في واجبات وظيفته:

ونصت على سلطة مدير الأمن في ذلك ، المادة ٢٣ من قانون العمد والمشايخ والمعدلة بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ حيث قالت " .. وإذا قصر العمدة أو الشيخ أو أهمل في القيام بواجبات وظيفته ومقتضياتها أو إرتكب مايخل باعتباره ، فلمدير الأمن بعد سماع أقواله أن يوقع عليه جزاء الإنذار

أو غرامة تأديبية تخصم من مكافأته الشهرية بما لايجاوز خمسة وعشرون جنيهاً.

وعلى ذلك فإن مدير الأمن يوقع على العمدة جزاء الإنذار أو غرامة تأديبية تخصم من مكافأته الشهرية بما لايجاوز خمسة وعشرون جنيها ، وذلك إذا أهمل العمدة في القيام بواجبات وظيفته ومقتضياتها أو إرتكب مايخل بإعتباره.

ولايجوز لمدير الأمن أن يوقع الجزاء على العمدة قبل أن يسمع أقواله فيما هو منسوب إليه. وقد يتم ذلك بصورة شفهية أو مكتوبة. فذلك ضمانة أساسية يجب إحترامها. فقد يتغير رأي مدير الأمن حين يستمع إلى أقوال العمدة فيما هو منسوب إليه.

وسلطة مدير الأمن في توقيع هذا الجزاء سلطة نهائية لامعقب عليها. ومن ثم فإن القرار التأديبي الصادر منه في هذا المجال يعتبر قراراً نهائياً. ولايحتاج إلى إعتماد من وزير الداخلية. كما هو الأمر بالنسبة لقرارات لجنة العمد والمشايخ. وإذا وقع مدير الأمن أياً من الجزاءين على العمدة فإنه يمتنع عليه أن يطلب إحالته إلى لجنة العمد والمشايخ لمعاقبته عن ذات الفعل.

أما إذا رأى مدير الأمن أن العمدة يستوجب جزاء أشد لما إقترفه من مخالفات فله في هذه الحالة أن يطلب من مساعد وزير الداخلية المختص أن يحيله إلى لجنة العمد والمشايخ ، وذلك حسب ماتنص عليه الفقرة الثالثة من المادة ٢٣ من قانون العمد والمشايخ. وعلى ذلك فإنه في مثل هذه الحالة لاتكون الإحالة إلى لجنة العمد والمشايخ من قبل مدير الأمن ، بل من قبل مساعد وزير الداخلية المختص.

٢- الإحالة إلى لجنة العمد والمشايخ :

لمدير الأمن أن يحيل العمدة إلى لجنة العمد والمشايخ في حالتين نصت عليهما المادة ٢٣ من قانون العمد والمشايخ والمعدلة بالقانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ ([١])٠ وذلك على الوجه التالي:

الحالة الأولى : إذا فقد العمدة شرطاً من الشروط التي تتطلبها القانون لتعيينه عمدة ، وهي الشروط التي نصت عليها المادة الثالثة من قانون العمد والمشايخ٠ يستوي في ذلك أن يفقد هذا الشرط بعد تعيينه عمدة أو إتضح أنه كان فاقداً له قبل التعيين٠ كأن يفقد شرط حسن السمعة لإرتكابه جناية أو جنحة مخلة بالشرف والإعتبار أثناء توليه منصبه٠ أو يتضح أنه كان فاقداً للنصاب المالي الذي حدده القانون ، وقدم مستندات مزورة إكتشف زيفها بعد تعيينه٠

الحالة الثانية : العجز عن أداء مهام الوظيفة ، ولها صورتان :

الصورة الأولى إذا أصبح العمدة ظاهر العجز لايقوى على ممارسة مهام وظيفية سواء كان ذلك لمرض أصابه أو لتقدمه في السن٠ ويشترط أن يكون عجز العمدة ظاهراً يسهل للشخص العادي أن يكتشفه٠ كأن يصبح العمدة غير قادر على الحركة ، أو فاقداً للوعي أو الكلام وغير ذلك من أسباب العجز الظاهر التي تنبيء بذاتها عن عدم قدرة العمدة على ممارسة مهام وظيفته٠ ومن ثم فإنه لايشترط لكي يتخذ مدير الأمن قراره بالإحالة إلى لجنة العمد والمشايخ أن يكون هناك قرار من القومسيون الطبي يقرر عدم لياقته٠

([١]) تنص المادة ٢٣ " إذا فقد العمدة أو الشيخ شرطاً من الشروط المنصوص عليها في هذا القانون أو تبين أنه كان فاقداً لإحداها أو أصبح ظاهر العجز عن أداء واجباته أو قرر قومسيون طبي المحافظة عدم لياقته أصدر مدير الأمن قراراً بإحالته إلى لجنة العمد والمشايخ للنظر في فصله "٠

الصورة الثانية ألا يكون العمدة ظاهر العجز عن أداء مهام وظيفته. كأن يصيبه المرض أو تعتريه الشيخوخة دون أن تؤثر في قدراته تأثيراً ظاهراً. وهنا يجب أن يحيل مدير الأمن العمدة إلى القومسيون الطبي ليقرر عجزه عن أداء واجبات وظيفته ، ومن ثم عدم لياقته.

وإذا أحيل العمدة على أي من هاتين الصورتين إلى لجنة العمد والمشايخ، فإن اللجنة عليها أن تنظر في فصله. ومن ثم لايجوز لها أن تعاقب العمدة بجزاء آخر غير الفصل. فالأمر لايتعلق بمخالفة لمقتضيات الواجب الوظيفي أو مخالفة القوانين واللوائح. وإنما يتعلق بصلاحية العمدة على الإستمرار في شغل الوظيفة أم لا.

ولجنة العمد والمشايخ عند النظر في فصل العمدة بناء على إحالة مدير الأمن لها أن تراجع الأمر وتنظر فيه وتتأكد مدى إنطباق إحدى الحالات التي نص عليها القانون على العمدة. وعليها في ذلك أن تستمع إلى دفاع العمدة وتمكنه من إبداء دفاعه إلا إذا رغب عنها بعد إعلانه إعلاناً صحيحاً.

٣- وقف العمدة عن العمل أثناء التحقيق معه:

يختص مدير الأمن بوقف العمدة عن العمل وقفاً إحتياطياً. وتعرف محكمة القضاء الإداري الوقف الإحتياطي وتبين مبرراته بقولها: "الوقف الإحتياطي يعني إسقاط ولاية الوظيفة عن العامل إسقاطاً مؤقتاً. فلا يتولى فيها سلطة أو يباشر عملاً ذلك أن الموظف قد تسند له تهم وتوجه إليه مآخذ فيقتضي الأمر اقصاءه عن وظيفته ليجرى التحقيق فيها توصلاً للحقيقة وإنبلاجها في جو خال من مؤثراته أو بعيد عن سلطاته أو لأن في إتهامه مايدعو إلى الإحتياط والتصون للعمل العام الموكول إليه بتجريده منه وكف

أيديه عنه أو لأن في الإتهام مايشينه فيمس تبعاً لذلك مركز الوظيفة التي يتولاها ويؤثر في حسن سير العمل " (1)٠

ويشترط لصحة إجراء الوقف الإحتياطي أن يكون هناك تحقيق يجرى مع الموظف سواء في ذلك كان تحقيقاً إدارياً أو جنائياً وتقتضي مصلحته ذلك٠ وحكمة ذلك أن إستمرار الموظف يمارس مهام وظيفته أثناء التحقيق قد يعوق الوصول إلى الحقيقة٠ كما أن إستمرار الموظف في مباشرة مهام وظيفته قد يمكنه من طمس معالم الجريمة أو التأثير على الشهود أو غير ذلك٠ وفي ذلك تذهب المحكمة الإدارية العليا في قضائها إلى أن "وقف الموظف عن العمل إحتياطياً لايسوغ إلا إذا كان ثمة تحقيق معه واقتضت مصلحته هذا الإيقاف ، فإذا صدر قرار الوقف بعد إنتهاء التحقيق الإداري الذي باشرته النيابة الإدارية وبعد إنتهاء التحقيق الذي باشرته النيابة العامة ، وصدور الحكم الجنائي النهائي في الإتهام الذي أوقف المدعي بسببه ، فإن قرار الوقف – والحال كذلك – يكون قد تم على غير مايقضي به القانون ، حيث لم يكن ثمة تحقيق يجرى مع الموظف تقتضي مصلحته هذا الإيقاف ٠(2)

ونظمت المادة ٢٤ من قانون العمد والمشايخ الوقف الإحتياطي بالنسبة للعمدة٠ وهو إما أن يكون وقفاً بقوة القانون ، أو بقرار من مدير الأمن٠

فالوقف الإحتياطي بقوة القانون يكون في حالة حبس العمدة حبساً إحتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي٠ ففي هاتين الحالتين يترتب وبقوة القانون

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في القضايا رقم ٢٠٢ ، ٢٠٣ ، ٢٧٨ لسنة ٣ ق – جلسة ١٩٥١/٤/١٢ المجموعة – السنة الخامسة – رقم ٢٠٩ ، ص ٨٥٢ – ٨٥٣ .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا – مجموعة المبادىء التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة ١٥ ، ص ٨٥٨ .

وقف العمدة عن ممارسة مهام وظيفته منذ حبسه. فضلاً عن ذلك فإن لمدير الأمن أن يوقف العمدة عن ممارسة أعمال وظيفته أثناء أي تحقيق معه. سواء أكان تحقيقاً جنائياً أو إدارياً. على أن نص المادة ٢٤ من قانون العمد والمشايخ لم يشترط لوقف العمدة إحتياطياً أن تقتضي مصلحة التحقيق ذلك. أنه شرط مستفاد من طبيعة الوقف الإحتياطي ، بحيث أنه إذا كان التحقيق الذي يجرى مع العمدة تافهاً أو بسيطاً ولايستوجب ضرورة وقفه عن العمل فإن الوقف هنا يفقد مبررات وجوده. وتقرير متى تستلزم مصلحة التحقيق وقف العمدة عن ممارسة مهام وظيفته أمر يقدره مدير الأمن.

وجاز القانون لمدير الأمن أن يوقف العمدة عن أعمال وظيفته مدة ثلاثة شهور . وإذا رأى مدير الأمن مد مدة الوقف أكثر من ذلك فله أن يحيل الأمر إلى لجنة العمد والمشايخ للنظر في مد وقفه. ولم يحدد القانون المدى الزمني الذي يمكن للجنة أن توقف العمدة خلاله عن ممارسة مهام وظيفته.

ثالثاً .. لجنة العمد والمشايخ :

١- تشكيل اللجنة :

نصت المادة ١٤ من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ والمعدلة بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ على تشكيل لجنة العمد والمشايخ كما يلي :

" تكون في كل مديرية أمن لجنة تسمى لجنة العمد والمشايخ ، وتختص بالنظر في مسائل العمد والمشايخ ومايتعلق بهم وفقاً لأحكام هذا القانون وتشكل من :

مدير الأمن رئيساً ، رئيس نيابة يختاره النائب العام ويوافق عليه مجلس القضاء الأعلى ، مدير إدارة البحث الجنائي بالمديرية ، مفتش مباحث أمن الدولة ، أقدم إثنين من عمد قرى المركز الذي تتبعه القرية المعروض أمرها على اللجنة.

وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية الأصوات ، وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس ".

ويلاحظ على تشكيل لجنة العمد والمشايخ مايلي :

غلبة العناصر الأمنية في اللجنة. فرئيسها مدير الأمن ، وتجمع بين أعضائها مدير إدارة البحث الجنائي بالمديرية ، ومفتش مباحث أمن الدولة ، فضلاً عن أقدم عمدتين من عمد المركز . وكل هؤلاء خاضعين لسلطة وزير الداخلية ، ولم تتضمن اللجنة سوى رئيس نيابة يختاره النائب العام ويوافق عليه مجلس القضاء الأعلى.

وكان يجب أن يشتمل تشكيل هذه اللجنة في غالبه على عناصر قضائية وذلك لأن عملها يعتبر عملاً قانونياً. إذ إنها تختص بالنظر في شئون العمد والمشايخ وذلك وفقاً لما يحدده القانون. وقد يرد على ذلك بأنه في مثل هذه الحالة سوف تهدر اللجنة الإعتبارات الأمنية. فذاك مردود من ناحيتين: **الأولى** أن وجود مدير الأمن رئيساً للجنة يكفي لتمثيل وزارة الداخلية ووجود مدير إدارة البحث الجنائي بالمديرية ومفتش مباحث أمن الدولة لايشكل إضافة موضوعية أو تعدداً لوجهات النظر في اللجنة نظراً لخضوعهما رئاسياً لمدير الأمن. الأمر الذي يؤكد أن وزارة الداخلية قد إستهدفت من وجودهم باللجنة ضمان أن تكون الأغلبية العددية للأصوات لممثليها في اللجنة.

ومن ناحية ثانية : فإنه في حالة إهمال اللجنة للعنصر الأمني عند إتخاذ قراراتها فإن القانون جعل لوزير الداخلية حق إلغاء هذه القرارات. إذ أن المادة ٢٥ من القانون تستلزم عرض قرارات اللجنة التأديبية على وزير الداخلية لإعتمادها. وله الحق في إلغاء الجزاء أو خفضه.

وحقيقة الأمر أن تشكيل لجنة العمد والمشايخ على هذا النحو - وفي ظل قانون تعيين العمد - يؤدي أن تصبح هذه اللجنة لجنة أمنية في المقام الأول تنظر في أمر العمد وفقاً لتقارير الأمن ومباحث أمن الدولة دون أي اعتبار آخر. وهو أمر يناقض طبيعة وظيفة العمدة ، فعلى الرغم من التسليم بداءة بأنه موظف تابع لوزارة الداخلية. إلا أن هذه الوظيفة كانت تستقى من طبيعة القرية المصرية سواء من حيث أهلها الذين يمثلون ٧٥٪ على الأقل من سكان مصر ، أو من حيث طبيعة المشاكل التي تنشأ فيها أبعاداً أخرى غير البعد الأمني.

ومن الملاحظ أن هذا التشكيل للجنة العمد والمشايخ غير مسبوق في تاريخ وظيفة العمد. ففي ظل الأمر العالي الصادر في ١٦ مارس سنة ١٨٩٥ والمعدل بالأمر العالي أول يوليو من نفس العام ، كانت هذه اللجنة تشكل من المدير أو وكيل المديرية وله الرئاسة ، ومن مندوب عن وزارة الداخلية ووكيل نيابة وأربعة من العمد والأعيان ينتخبون بالطريقة الآتية : ينتخب عمد كل مركز واحداً أو إثنين من العمد والأعيان لتمثيل المركز وفق التحديد الذي يضعه وزير الداخلية ([1]).

ومن الواضح أن التشكيل الوارد في الأمر العالي أكثر ديمقراطية من ذلك الذي جاء به القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ بعد مايقرب من قرن من الزمان.

([1]) راجع في ذلك فؤاد مهنا - الإدارة المحلية في مصر - المرجع السابق - ص ٧٦٧ .

وفي ظل قانون العمد والمشايخ رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ كانت لجنة العمد والمشايخ تشكل من المدير أو وكيل المديرية في حالة غيابه رئيساً ، وعضوية مندوب من وزارة الداخلية ورئيس النيابة أو القائم بعمله وأربعة من الأعيان ينتخبون لهذا الغرض. وواضح أن هذا التشكيل يعطي الغلبة للعناصر المنتخبة.

وبعد قيام الثورة ، وحتى القانون ٥٧ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديله بالقانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ كان تشكيل لجنة العمد والمشايخ لاتهيمن عليه العناصر الأمنية مع الأخذ في الإعتبار أن العمدة كان يشغل وظيفته بالإنتخاب وليس بالتعيين. فقد كانت هذه اللجنة تشكل من مدير الأمن أو نائبه في حالة غيابه رئيساً ، ومن مفتش بوزارة الداخلية ورئيس النيابة ، ومن إثنين من عمد ينتخبون من عمد المركز الذي تتبعه القرية المعروضة مسائلها على اللجنة (١).

٢- طبيعة لجنة العمد والمشايخ :

تعتبر لجنة العمد والمشايخ لجنة إدارية تخضع لإشراف وزير الداخلية بحسبانه الرئيس الأعلى لها. والقرارت التي تتخذها لجنة العمد والمشايخ ليست قرارات إدارية نهائية ، وإنما تخضع لإعتماد وزير الداخلية وذلك على الوجه الذي حدده القانون.

ولجنة العمد والمشايخ عندما تمارس إختصاصات تأديبية لاتخرج أيضاً عن هذا التكييف أي كونها لجنة إدارية تابعة لوزير الداخلية. وحسب ماتنص

---

(١) كان القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ الوحيد الذي تشكل في ظله لجنة العمد والمشايخ من عناصر جميعها معينة ومن ذلك ممثلي العمد في اللجنة.

عليه المادة ٢٦ من قانون العمد والمشايخ يجب أن " تبلغ القرارات التأديبية التي تصدرها لجنة العمد والمشايخ إلى وزير الداخلية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها للنظر في إعتمادها٠ وللوزير حق إلغاء الجزاء أو خفضه"٠

ومن ثم فإن القرارات الصادرة من هذه اللجنة لاتعتبر قرارات نهائية٠ وفي ذلك تذهب المحكمة الإدارية العليا "٠٠ وإن كان للجنة العمد والمشايخ إختصاص تأديبي بالنسبة للعمد والمشايخ إلا أن القرارات الصادرة منها بعقوبات تأديبية ليست قرارات نهائية وإنما هي قرارات تخضع لتصديق وزير الداخلية الذي يملك إعتمادها أو إلغائها أو تخفيض العقوبة ٠٠٠ وإذا كانت سلطة وزير الداخلية في شأن تلك القرارات لاتقف عند حد التصديق أو عدم التصديق وإنما تشتمل على حق الإلغاء ، والتعديل بمعنى أن الوزير يستأنف النظر في عمل اللجنة ويصدر قراراً جديداً يعتبر المنشيء للمركز القانوني ، فمن ثم فلا يعدو القرار الصادر من لجنة العمد والمشايخ أن يكون قراراً تحضيرياً للقرار النهائي الذي يصدره وزير الداخلية٠ وبهذه المثابة لاتعتبر القرارات الصادرة من لجنة العمد والمشايخ من قبيل القرارات الصادرة من مجالس التأديب التي تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في طلب إلغائها وإنما ينصب الطعن على القرار النهائي الصادر من وزير الداخلية باعتباره سلطة تأديبية فتختص محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية بالنظر في طلب إلغائه طبقاً لقواعد توزيع الإختصاص التي حددها قانون مجلس الدولة (١)"٠

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٨٦ لسنة ١١ ق – جلسة ١٩٦٧/٢/١٨ ، الموسوعة الإدارية الحديثة – ج ١٩ – المرجع السابق ، ص ٧٤ .

٣- إختصاصات لجنة العمد والمشايخ بشأن تأديب العمد:

تتعدد إختصاصات لجنة العمد والمشايخ التي نص عليها قانون العمد والمشايخ فقد عقد لها القانون في المادة ١٤ منه إختصاصاً عاماً بمقتضاه تختص بالنظر في مسائل العمد والمشايخ ومايتعلق بهم وفقاً لأحكام قانون العمد والمشايخ. وقد سبق وبينا إختصاصاتها حين يتعلق الأمر بتعيين العمدة أو الشيخ.

وفي نطاق تأديب العمد - فقد أناط القانون بها محاكمة العمد عما يقع منهم مخالفاً لأحكام القوانين واللوائح التي تنظر مخالفتها أمام لجان إدارية ، وتطبق اللجنة في هذه الحالات العقوبات المنصوص عليها في القوانين واللوائح المذكورة ، وذلك حسب ماتنص عليه المادة ٢٧ من قانون العمد والمشايخ.

وعلى ذلك ، فإذا كان القانون قد أعطى لوزير الداخلية أو مدير الأمن بعض الإختصاصات التأديبية ، فإن ذلك على سبيل الإستثناء ، وتكون لجنة العمد والمشايخ هي المختصة أصلاً بتأديب العمد. ولما كانت هذه اللجنة لجنة إدارية فإنها تنظر في تأديب العمد وفقاً لأحكام القوانين واللوائح التي تنظر مخالفتها أمام لجان إدارية.

وقرارات اللجنة في شأن تأديب العمد ترفع إلى وزير الداخلية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها للنظر في إعتمادها ، وذلك بما له من سلطة إشرافية على هذه اللجنة. وللوزير الحق في إلغاء الجزاء أو خفضه أو إعتماده. " وقرار وزير الداخلية بعدم إعتماد قرار لجنة الشياخات - لجنة العمد والمشايخ - كأي قرار إداري آخر يجب أن يقوم على سبب يبرره ، فلا

يرفض الوزير إعتماد قرار اللجنة إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ رفضه ٠٠٠" (١)٠

وللقضاء الإداري أن يراقب صحة قيام هذه الحالة ، إلا أن للوزير حرية تقدير أهمية الحالة المذكورة وخطورة الأثر الذي قد ينجم عنها بما لا معقب عليه في هذا التقدير مادام قراره قد خلا من شائبة إساءة إستعمال السلطة ، ذلك أن رقابة القضاء الإداري للقرار الصادر من جهة الإدارة تقف عند حد التحقيق من وجود سبب صحيح لهذا القرار – أما أهمية هذا السبب أو خطورته متى قام فمن ملاءمات الإدارة التي تخضع لسلطتها المطلقة في التقدير مادامت لاتنطوي على إساءة إستعمال السلطة (٢)٠

٤- نظام عمل لجنة العمد والمشايخ :

أ – الإحالة إلى اللجنة :

نصت المادة ٢٣ من قانون العمد والمشايخ على أن " ٠٠٠ لمساعد وزير الداخلية المختص أن يحيل العمدة أو الشيخ إلى لجنة العمد والمشايخ ٠٠٠ وتكون الإحالة بقرار يتضمن وصف التهمة أو التهم المنسوبة إلى العمدة ٠٠٠ وبياناً موجزاً بالأدلة عليها ٠٠"٠

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، جلسة ١٩٥٦/١٢/٨ في الطعن رقم ١٣٧٨ لسنة ٢ ق ، الموسوعة الإدارية الحديثة – الجزء ١٩ – المرجع السابق ، ص ٤٧ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٧٨ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٥٦/١٢/٨ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق ، ص ٤٥ .

كما تنص المادة ٢٧ من القانون علـى أن " ٠٠٠ ويصدر قرار الإحالـة من مدير الأمـن ويتضمـن بيـان التهمـة أو التهـم المنسـوبة إلـى المتهـم وبيانـاً موجزاً بالأدلة عليها ٠٠"٠

وعلى ذلك فإن إحالة العمدة إلى لجنة العمد والمشايخ تكون بقرار من مسـاعد وزير الداخلية المختص ، أو بقرار من مدير الأمن الـذي يعتبر رئيسـاً للجنـة العمد والمشايخ٠

ويجب ن يتضمن قرار الإحالة وصفاً للتهمة أو التهم المنسـوبة للعمـدة٠ وبياناً موجزاً بالأدلة والأسباب التي بني عليهـا٠ وحسـب مـاتقضي بـه المـادة ١١ من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ يجب أن يعلن القرار بالإحالـة إلى العمدة قبل أن تعقد لجنة العمد والمشايخ جلستها بإسبوع على الأقل٠

ب – الضمانات التأديبية التي يجب أن تراعى أمام اللجنة :

يتمتع العمدة كأي موظف عام بعدد من الضمانات التـي لابـد منهـا حتـى تكون العقوبة الموقعة على العمدة عادلة٠ وإلتزام لجنة العمد والمشـايخ بهـذه الضمانـات أمـر فـي غايـة الأهميـة نظـراً لأن هـذه اللجنـة تشـكل فـي أغلبيـة أعضائها من رجال الأمن٠ ومن ناحية أخرى فإن هذه اللجنـة يترأسـها مديـر الأمن الذي يقرر إحالة العمدة إلى المحاكمة أمام اللجنة التي يرأسـها ويضمـن أغلبية أعضاءها٠ وهذه الضمانات هي كما نصت عليها المادة ٧٩ من قـانون العاملين المصري هي إجراء التحقيق، وحق الدفاع ، وتسبيب الجزاء وجـواز الطعن فيه٠

* **إجراء التحقيق :**

تقضي القاعدة العامة في التأديب بأنه لايجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه (١)٠

والتحقيق هو تحري الحقيقة في التهمة الموجهة إلى العمدة وفحص الأدلة والأسباب التي قامت عليها التهمة ومدى جديتها ، والترجيح بين أسباب الإدانة وأسباب البراءة٠

والأصل أن يجري التحقيق في حضور العمدة المحال إلى اللجنة ، على أن المادة ١١ من اللائحة التنفيذية لقانون العمد والمشايخ أجازت للعمدة أن يبدي دفاعه أمام اللجنة إما بنفسه أو عن طريق وكيل عنه٠

وقد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه " إذا أعلن العمدة بالحضور أمام لجنة الشياخات (لجنة العمد والمشايخ) دون أن يجرى أي تحقيق في التهمة المنسوبة إليه ، وكل مافي الأمر أن معاون الإدارة حرر محضراً بعد إعلان المتهم ذكر فيه أنه بناء على تكليف مفتش ضبط المديرية طلب العمدة لسؤاله عما هو منسوب إليه فلم يحضر ، معتذراً بهطول الأمطار ، وسئل العمدة أمام اللجنة عن التهمة فأنكرها ، فإنه على هذا الوضع لم يكن ثمة مايطوع اللجنة أن تثبت في قرارها أن التهمة ثابتة من التحقيقات ، فليس هناك تحقيق يصح أن يطلق عليه هذا الإسم ، وإنما هو إنكار من العمدة لتهمة لم تجتمع فيها عناصر أو مقومات ، فيكون قرار وزير الداخلية بتأييد قرار لجنة الشياخات برفت العمدة قد جانب القانون حقيقياً بالإلغاء ، ولا وجه للتحدي بأن للجنة الشياخات خالص الحق في تكوين عقيدتها في ثبوت التهمة وتقرير الجزاء إذ هو يدخل في مطلق سلطتها دون مراجعة أو تعقيب٠ لاوجه للتحدي بذلك لأن

---

(١) ماجد راغب الحلو – القانون الإداري – المرجع السابق – ص ٣٢٨ .

محله ومناطه أن يكون ثمة دليل قانوني يقوم عليـه الإتهـام واسـتخلاص سـليم للنتيجة المستقاة من هذا الدليل " ([1])٠

كما قضت بأنـه " ٠٠٠ إذا إستبان للمحكمـة أن دفـاع العمـدة أمـام لجنـة الشياخات لم يحقق وهو دفاع أساسي يتغير به وجه الرأي في التهم الموجهـة إليه ، ولم تجر اللجنة في هذا الدفـاع بحثـاً أو إستقصاء كـان قرارهـا مجافيـاً حكم القانون حقيقاً بالإلغاء ([2])"٠

على أن إجراء التحقيق يُعد ضمانة قررها القانون للعمدة ، فإذا غاب عن الجلسة رغم إعلانه إعلاناً صحيحاً ، ودون عذر مقبـول جـاز للجنـة أن تبـت في أمره٠

* حق الدفاع :

يعـد حـق الدفـاع مـن الضمانـات المهمـة لعدالـة أيـة محاكمـة تأديبيـة أو جنائية، وتحرص الدساتير دائماً على النص عليه ([3])٠

وقـد نصـت المـادة ٢٨ مـن قـانون العمـد والمشـايخ علـى أن " للعمـدة أو الشيخ حق توكيل محام للدفاع عنه إذا قدم للمحاكمة التأديبية "٠

([1]) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٧٣ لسنة ٢ ق ، في ١١ يناير سنة ١٩٤٩ ، المجموعة - السنة الثالثة ، رقم ٦١ ، ص ٢٤٥ .

([2]) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٤٦١ لسنة ٢ ق ، في أول مـارس سنة ١٩٤٩ ، المجموعة - السنة الثالثة ، رقم ١١٣ ، ص ٤٢٠ .

([3]) تنص المادة ٦٩ من الدستور المصري الصادر في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ على هذا الحق بقولها " حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفـول ، ويكفـل القـانون لغير القـادرين ماليـاً وسـائل الإلتجـاء إلى القضـاء والدفـاع عـن حقوقهم"٠

وهذا لايمنع بطبيعة الحال أن يمارس العمدة إبداء دفاعه بنفسه. ويجب أن تمكنه لجنة العمد والمشايخ من تجهيز دفاعه. فعليها أن تمنحه أجلاً معقولاً لذلك ، مع إحاطته علماً بالتهمة أو التهم المنسوبة إليه ، والأدلة التي تسند هذا الإتهام.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة بأنه إذا قام لدى العمدة عذر يحول بينه وبين الحضور أمام اللجنة لإبداء دفاعه وجب تأجيل المحاكمة كما لو أصيب بمرض أقعده عن الحضور وقدم شهادة طبية تؤيد عذره. فإغفال اللجنة لمثل هذا العذر يمثل إخلالاً منها بحق العمدة في إبداء دفاعه ([1]). وفي حكم آخر قررت المحكمة " أن لجنة الشياخات إذا أغفلت النظر في طلب تأجيل المحاكمة وقد بني على سبب جدي وعذر مقبول إذ لم يكن ميسوراً ولا ممكناً أن يحضر المدعيان المحاكمتين القضائية والتأديبية في آن واحد كما أن إيثارها المحاكمة القضائية بالحضور أمر يوحي به المنطق السليم لأن عواقبها أخطر وأبعد أثراً من عواقب المحاكمة التأديبية. إن لجنة الشياخات إذ فعلت ذلك تكون قد أخلت بحق المدعيين في الدفاع عن نفسيهما مما يعيب الإجراءات ويبطلها ومن ثم يكون القرار الصادر بفصلهما بناء على هذه الإجراءات الباطلة مشوباً بالبطلان متعيناً إلغاؤه " ([2]).

([1]) حكم محكمة القضاء الإداري – في القضية رقم ٤٦٧ لسنة ٥ ق ، بتاريخ ١٩ فبراير سنة ١٩٥٢ ، المجموعة ، السنة السادسة رقم ١٧٤ .

([2]) حكم محكمة القضاء الإداري – في القضية رقم ٦٤٢ و ١٣٦٢ لسنة ٥ ق ، بتاريخ ١٠ يونيه سنة ١٩٥٢، المجموعة ، السنة السادسة رقم ٤٩٤ ، ص ١١٦٨ .

على أنه من الثابت أن لجنة العمد والمشايخ هي التي تملك تقدير ماإذا كان العذر الذي يبديه للتأجيل هو عذر جدي أم لا ، ولو كان إدعاء المرض ([1])٠

وعلى ذلك فإن إحترام حق الدفاع يكفل للمتهم تحقيق الضمان وتوفير الإطمئنان٠ وهو أصل من أصول المحاكمات التأديبية يجب إحترامه٠ وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري " أنه وإن كانت نصوص القوانين الخاصة بالتأديب لاتشتمل على أحكام تفصيلية لسير الدعاوى التأديبية ونظام المحاكمات والشرائط التي تتوافر في الهيئات التي تتولى الفصل إلا أنه ليس معنى ذلك أن الأمر يجري فيها بغير أصول أو ضوابط بل يجب إستلهام هذه الضوابط وتقريرها في كنف قاعدة أساسية كلية تصدر عنها وتستقي منها الجزئيات والتفاصيل وهي تحقيق الضمان وتوفير الإطمئنان لذوي الشأن ([2])"٠

وترتيباً على ذلك فإن القضاء الإداري لايتردد في إلغاء القرار أو الحكم التأديبي إذا تبين له أن الموظف لم تتح له الفرصة الكافية للدفاع عن وجهة نظره ودرأ الإتهام عنه ومقارعة حججه بحجج أخرى٠

([1]) المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٧٢٠ لسنة ٣ ق ، جلسة ١٩٥٨/٣/٢٩ ، الموسوعة الإدارية الحديثة – ج ١٩ ، المرجع السابق ، ص ٦٢ .

([2]) محكمة القضاء الإداري – في القضايا رقم ٢٠٢ ، ٢٠٣ ، ٢٧٨ لسنة ٣ ق ، بتاريخ ١٩٥١/٤/١٢ ، المجموعة ، السنة ٥ ، رقم ٢٠٩ ، ص ٨٥٢ .

* **تسبيب الجزاء:**

القاعدة الأساسية في التقاضي تستلزم أن يصدر الحكم مسبباً. وفي ذلك تنص المادة ١٧٦ من قانون المرافعات المدنية والتجارية على أن " يجب أن تشتمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها وإلا كانت باطلة ". ونفس القاعدة نصت عليها المادة ٤٣ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بقولها "تصدر الأحكام مسببة ويوقعها الرئيس والأعضاء ".

ولاشك في أهمية التسبيب في الأحكام بالنسبة لطمأنينة المتقاضيين ، فضلاً عن إمكانية اعمال الرقابة القضائية من الجهات القضائية الأعلى (١).

وإذا كانت الإدارة كقاعدة عامة لاتلتزم بتسبيب قراراتها إلا إذا نص القانون على ذلك (٢). فإنه في مجال القرارات التأديبية تطلب القانون أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقاب مسبباً.

---

(١) سليمان الطماوي – القضاء الإداري – الكتاب الثالث – قضاء التأديب ، دراسة مقارنة ، ١٩٨٧ ، دار الفكر العربي ، ص ٦٦١ .

(٢) تسبيب القرار الإداري يختلف عن سبب القرار الإداري. وفي رصد هذه التفرقة تذهب المحكمة الإدارية العليا إلى أنه " ... تجب التفرقة بين وجوب تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً كركن من أركان إنعقاده ، فلئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها وعندئذ يتعين عليها تسبيب قرارها وإلا كان معيباً بعيب شكلي ، أما إذا لم يوجب القانون تسبيب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته ، بل ويحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه إبتداء قيامه على سبب صحيح ، وذلك كله حتى يثبت العكس – لئن كان ذلك كذلك إلا أن القرار الإداري، سواء أكان لازماً تسبيبه كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبيب لازماً ، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً أي في الواقع وفي القانون ، وذلك كركن من أركان إنعقاده ، باعتبار القرار تصرفاً قانونياً ، ولايقوم أي تصرف قانوني بغير سببه ، والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ، إبتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار ..".

ويجب أن يتناول التسبيب وقائع الدعوى من حيث شخص المتهم والأفعال المسندة إليه ، والأدلة التي إستندت إليها السلطة القائمة بالتأديب في تكوين إقتناعها سلباً أو إيجاباً والنصوص القانونية التي طبقتها٠ وأن يكون الحكم نتيجة منطقية لهذه الأسباب٠

وفي ذلك تقضي المحكمة الإدارية العليا أنه يكفي لسلامة الحكم " ٠٠ أن يكون مقاماً على أسباب تستقيم معه ولايلزم بتعقب حجج الخصوم في جميع مناحي أقوالهم إستقلالاً ثم يفندها تفصيلاً الواحدة تلو الأخرى كما لايعيب الحكم عدم ذكر أسماء الشهود في تحقيق تضمنت القضية أوراقه وعدم إيراده نصوص أقوالهم وعباراتهم وحسب الحكم السديد أن يورد مضمون هذه الأقوال ومتى كان ما استخلصه الحكم من أقوال الشهود غير متناقض مع ماهو ثابت بالتحقيقات كان قضاؤه لاغبار عليه (1)٠

* الطعن في القرار التأديبي :

الرقابة القضائية على الجزاء التأديبي تختلف فيما إذا كان هذا الجزاء قد صدر في صورة قرار إداري أم أنه قد صدر في صورة حكم٠

وقرار وزير الداخلية بإعتماد قرار لجنة العمد والمشايخ أو عند إستخدام سلطاته التي نظمها القانون يعتبر قراراً إدارياً٠ ولذلك فإن الرقابة القضائية

- طعن رقم ٥٨ لسنة ٤ ق - جلسة ١٩٥٨/٧/١٢ - الموسوعة الإدارية الحديثة - الجزء ١٩ - المرجع السابق- ص ٥٤٤ - ٥٤٥ .

(1) المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٤/١/١٨ - مجموعة أبوشادي - ص ٩٥٤ - ٩٥٥ ، مشار إليه لدى سليمان الطماوي - قضاء التأديب - المرجع السابق ، ص ٦٢٢ .

عليه تتمثل في صورة دعوى إلغاء أو دعوى تعويض ، وهي رقابة في مضمونها ومداها لاتختلف عن الرقابة القضائية على أي قرار إداري آخر.

ولكن هل يجوز التظلم من القرار التأديبي سواء كان للجنة العمد والمشايخ أو لوزير الداخلية ؟.

في الحقيقة أن التظلم سواء أكان ولائياً أو رئاسياً فإنه لايجدي ولاينتج أثراً إلا إذا خول القانون للسلطة المتظلم إليها مراجعة القرار. وهو مالم يحدث بخصوص القرار التأديبي الصادر من وزير الداخلية سواء بإعتماد أو بتخفيض الجزاء الذي إقترحته لجنة العمد والمشايخ. ومن ثم فإن العمدة لايلتزم بضرورة التظلم من القرار قبل الطعن عليه بالإلغاء. وفي ذلك تذهب المحكمة الإدارية العليا إلى القول بأنه " إستقر قضاء هذه المحكمة على أن المستفاد من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ في شأن العمد والمشايخ ، أنه يمتنع على لجنة العمد والمشايخ إلغاء أو تعديل القرار الذي تصدره بالفصل باعتبار أنها تباشر إختصاصاً تأديبياً كمجلس تأديب ، كما يمتنع على وزير الداخلية إلغاء قرارها هذا أو تعديله بعد إعتماده صراحة أو ضمناً وان التظلم إلى اللجنة المذكورة في أي وقت أو إلى وزير الداخلية بعد إعتماده قرارها يكون غير مجد ، ومن ثم فلا وجه للإلزام بالإلتجاء إلى هذا التظلم قبل رفع دعوى الإلغاء كشرط لقبولها (١) ".

---

(١) المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٥٢٢ لسنة ٧ ق – جلسة ١٩٦٤/٣/١٤ – الموسوعة الإدارية الحديثة – ج ١٩ – المرجع السابق ، ص ٦٩ – ٧٠ .

تنص المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في فقرتها الثانية على أن " وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية. ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه. وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر مضي ستين يوماً –

ولاشك في أن الرقابة القضائية متمثلة في دعوى الإلغاء والتعويض تمثل ضمانة أساسية تحمي العمدة من تعسف السلطة التنفيذية في إستخدام السلطات التأديبية التي قررها القانون٠

٥- الجزاءات التي تملك اللجنة توقيعها :

نصت المادة ٢٣ من قانون العمد والمشايخ على أنه " ٠٠٠ وللجنة أن توقع جزاء الإنذار أو غرامة تأديبية تخصم من مكافأته الشهرية بما لايجاوز مائة جنيه أو الفصل من الوظيفة٠ فإذا رأت اللجنة أنه يستحق جزاء أشد رفعت الأمر إلى وزير الداخلية لإتخاذ مايراه طبقاً لحكم المادة ٢٥ من هذا القانون"٠

وعلى ذلك فإن لجنة العمد والمشايخ تستطيع أن توقع على العمدة جزاء الإنذار والغرامة التي تخصم من المكافأة الشهرية بما لايجاوز مائة جنيه والفصل من الخدمة٠

وقرار لجنة العمد والمشايخ بمجازاة العمدة ليس نهائياً ، بل يجب أن يخضع لتصديق وزير الداخلية ، وذلك بحسب ماتقضي به المادة ٢٦ من القانون حيث تنص على أن " تبلغ القرارات التأديبية التي تصدرها لجنة العمد والمشايخ إلى وزير الداخلية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها للنظر في إعتمادها٠ وللوزير حق إلغاء الجزاء أو خفضه "٠

=على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ إنقضاء الستين يوماً المذكورة "٠

وعلى ذلك فإن المشرع قد رتب على تقديم التظلم قطع المدة حتى يشجع الأفراد على التقدم بتظلماتهم إلى الإدارة قبل الإلتجاء إلى القضاء٠

فوزير الداخلية له أن يعقب على الجزاء الذي إتخذته لجنة العمد والمشايخ وذلك بإلغائه أو خفضه. إلا أنه لايملك بطبيعة الحال أن يزيد في هذا الجزاء إذا أنه في هذه الحالة يؤدي إلى الإضرار بمركز المتهم ، حيث أنه من المفترض أن اللجنة قد وقعت الجزاء بعد إجراء التحقيق. فإذا رأى وزير الداخلية أن الجزاء لايتناسب مع التهمة أو التهم المنسوبة إلى العمدة ، وأراد تشديد الجزاء فعليه أن يلغي الجزاء ويعيد الأمر إلى اللجنة مرة أخرى، أو يتصدى لذلك إن كان لذلك مقتض حسب نصوص القانون.

ويجب أن تبلغ قرارات لجنة العمد والمشايخ المتعلقة بتأديب العمد خلال خمسة عشر يوماً وذلك لإعتمادها. ومتى تم هذا الإعتماد فإنه يمتنع على اللجنة أو الوزير المساس بهذا القرار أو تغييره ، فكل منهما تنقضي ولايته على القرار بعد إصداره ، وفي ذلك تقضي المحكمة الإدارية العليا " أن لجنة العمد والمشايخ هي جهة أولاها هذا القانون إختصاصات عديدة ، من بينها إختصاص تأديبي عندما تنعقد بهيئة تأديبية وتقوم بتوقيع إحدى العقوبات التي خولها أياها القانون ومنها عقوبة الفصل من العمدية أو الشياخة ... وهي لذلك متى أصدرت قرارها إستنفذت به سلطتها وامتنع عليها إعادة النظر فيه لإلغائه أو تعديله بالتشديد أو التخفيف ، وإنما هي تبلغ قرارها إلى وزارة الداخلية للنظر في إعتماده. ولوزير الداخلية حق إلغاء العقوبة أو خفضها... ومؤدى هذه النهاية أن الوزير متى إعتمد قرار اللجنة إستنفد بذلك سلطته وامتنع عليه إعادة النظر في القرار لإلغائه أو تعديله ..." (1).

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥١ لسنة ٣ ق - جلسة ١٩٥٧/٦/١٥ ، الموسوعة الإدارية الحديثة - المرجع السابق ، ص ٦٨ .

ويلاحظ أن المادة ٢٣ من القانون بعد أن عددت الجزاءات التي تملك لجنة العمد والمشايخ توقيعها على العمدة أردفت بقولها " ٠٠ فإذا رأت اللجنة أنه يستحق جزاء أشد رفعت الأمر إلى وزير الداخلية لإتخاذ مايراه طبقاً لحكم المادة ٢٥ من هذا القانون "٠ وهذه الفقرة يصعب تبريرها وذلك لأن اللجنة تملك توقيع جزاء الفصل على العمدة٠ فهل يملك وزير الداخلية توقيع جزاء أشد من الفصل ؟٠ وعلى ذلك فإن هذه الفقرة غير مفهومة على الإطلاق (١)٠

المطلب الرابع

أسباب إنتهاء ولاية العمدة

قد تنتهي ولاية العمدة نهاية طبيعية ، وقد تكون هذه النهاية غير طبيعية٠

أولاً ٠٠ إنتهاء ولاية العمدة لأسباب طبيعية :

تنتهي ولاية العمدة نهاية طبيعية بإنقضاء المدة المحددة لشغل الوظيفة دون تجديد وذلك حسب مايقضي به نص المادة ١٣ من قانون العمد والمشايخ حيث تنص على " مدة شغل وظيفة العمدة أو الشيخ خمس سنوات ميلادية من تاريخ تعيينه فيها ويجوز تجديدها لمدة أو لمدد أخرى٠ وتعتبر الوظيفة خالية من اليوم التالي لإنقضاء هذه المدة دون تجديد "٠

(١) مصطفى أبوزيد فهمي – الوسيط في القانون الإداري – المرجع السابق – ص ١٣٣ .

وعلى ذلك فإنقضاء خمس سنوات ميلادية من تـاريخ تعيين العمـدة دون تجديد ولايته لمدة أخرى يعني خلو الوظيفة تلقائياً من اليوم التـالي لإنقضـاء هذه المدة. ومن ثم لايتوقف الأمر على تعيين عمـدة جديد لكـي يتسلم مهـام الوظيفة من سلفه.

ثانياً .. إنتهاء ولاية العمدة لأسباب غير طبيعية :

الأسباب غير الطبيعية المنهية لولاية العمدة تتعدد إلا أنها تشترك في أنها تنهي ولاية العمدة قبل تمـام المـدة التـي حددهـا القـانون لشـغل الوظيفـة وهـي خمس سنوات وهذه الأسباب هي :

- الإستقالة
- الوفاة
- العجز عن أداء الوظيفة
- الفصل من الخدمة

١- الإستقالة :

الإستقالة نظمتها المادة ٢٠ من قانون العمد والمشايخ بنصـها علـى أنـه " يجب على العمدة أو الشـيخ الـذي يقدم إسـتقالته أن يسـتمر فـي عملـه إلـى أن يبلغه مدير الأمن قبولهـا ويجـب أن يبـت فيهـا خـلال سـتين يومـاً من تـاريخ تقديمها وإلا اعتبرت مقبولـة. ويجـوز لمدير الأمـن خـلال هـذه المـدة تقريـر إرجاء قبول الإستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل أو بسبب إتخاذ إجـراءات تأديبية ضد العمدة أو الشيخ أو لإتهامه في جناية أو جنحة إلى أن يتم الفصـل

في ذلك نهائياً. ومع ذلك يجوز لوزير الداخلية قبول الإستقالة في جميع الأحوال كما يجوز له قبولها مع التجاوز عن السير في الإجراءات التأديبية".

ومن المسلم أن الإستقالة تعني إنهاء خدمة الموظف بناء على طلبه، وهي حق للموظف إذ أنه لايصح أن يجبر الموظف على الإستمرار في عمل لايرغب فيه. وإذا كانت الإستقالة كقاعدة عامة يمكن أن تكون صريحة بناء على رغبة الموظف وتقديمه طلباً بذلك، فإنها قد تكون أيضاً ضمنية أو حكمية وهي إستقالة يفترضها المشرع عندما يتخذ الموظف مواقف معينة ومن هذه المواقف الإنقطاع عن العمل خمسة عشر يوماً متتالية أو ثلاثين يوما غير متصلة أو في حالة الإلتحاق بخدمة جهة أجنبية، وهذه الأسباب هي ماتنظمه المادة ٩٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة (١).

على أن المادة ٢٠ من قانون العمد والمشايخ قد نظمت إستقالة العمدة، وواضح من مطالعة نص المادة أن إستقالة العمدة يجب أن تكون صريحة وذلك لأن الإستقالة الحكمية أو الضمنية ليست متصورة بالنسبة للعمدة. وإذا كان القانون في المادة ١٨ يلزم العمدة أن يقيم في القرية المعين بها، فإن غيابه عنها أو إقامته في غيرها قد تشكل مخالفة تأديبية تستدعي مؤاخذته حسب نصوص القانون.

والعمدة يقدم إستقالته إلى مدير الأمن الذي يتبعه، وعليه أن يستمر في ممارسة مهام وظيفته حتى يتم قبولها. ولقد ألزم القانون مدير الأمن أن يبت في قبول الإستقالة من عدمه خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمها، فإذا مرت هذه المدة ولم يبت فيها مدير الأمن برأي إعتبرت مقبولة.

---

(١) راجع : ماجد راغب الحلو – القانون الإداري – المرجع السابق، ص ٣٤٠ .

وأجاز القانون لمدير الأمن أن يقرر إرجاء الإستقالة لأسباب تتصل بمصلحة العمل ، أو بسبب إتخاذ إجراءات تأديبية ضد العمدة أو لإتهامه في جناية أو جنحة وذلك حتى يتم الفصل في ذلك نهائياً.

وأجاز القانون لوزير الداخلية أن يقرر قبول الإستقالة في جميع الأحوال، فله أن يقبلها حتى ولو لم تنته الإجراءات التأديبية ضد العمدة أو يقبلها ويتجاوز في الوقت نفسه عن السير في الإجراءات التأديبية. وهي حالات يقدرها وزير الداخلية ، وله أن يتوخى في ممارسته لهذه السلطات وجه المصلحة العامة.

٢- عدم صلاحية العمدة لممارسة مهام وظيفته:

نص قانون العمد والمشايخ في المادة ٢٣ منه على أنه إذا فقد العمدة أو الشيخ شرطاً من الشروط التي نص عليها هذا القانون أو تبين أنه كان فاقداً لإحداها أو أصبح ظاهر العجز عن إداء واجباته أو قرر قومسيون طبي المحافظة عدم لياقته ، أصدر مدير الأمن قراراً بإحالته إلى لجنة العمد والمشايخ للنظر في فصله ".

وعلى ذلك ، فإن فقدان العمدة لأحد شروط تولي وظيفة العمدة أو تبين أنه كان فاقداً إحداها قبل تعيينه عمدة ، فإن ذلك موجباً لإحالته بقرار من مدير الأمن إلى لجنة العمد والمشايخ توطئة للنظر في فصله. ونفس الحكم ينطبق في حالة عجز العمدة عن أداء واجبات وظيفته ، وقرر قومسيون طبي المحافظة ذلك ، فإن مدير الأمن يحيل أمره إلى لجنة العمد والمشايخ للنظر في فصله.

ورتب القانون في المادة ٢٥ منه على فصل العمدة حرمانه من التقدم لشغل وظيفة العمدة مدة خمس سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ صدور قرار الفصل.

٣- الفصل من الخدمة :

تنتهي ولاية العمدة بفصله من الخدمة سواء كان هذا الفصل تأديبياً أو إدارياً. وفي هذه الحالة يحرم العمدة من التقدم لشغل وظيفة العمدة مدة خمس سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ الفصل.

الخاتمــــة

دأبت القوانين التي نظمت وظيفة العمدة منذ الأمر العالي الصادر في سنة ١٨٩٥ على أن تجعل من العمدة موظفاً ممثلاً للإدارة المركزية في القرية المصرية.

ونظراً لأهمية وظيفة العمدة ، هذه الأهمية التي ترجع أولاً: إلى أهمية القرية المصرية ذاتها حيث أن ٧٥٪ على الأقل يسكنون القرى ، كما أنها وعلى طول مراحلها تمثل قاعدة إنتاجية كبرى ، وثانياً: إلى طبيعة الروابط العائلية والقبلية التي تطبع وظيفة العمدة بطابع خاص ، وتخول له سلطات ومكنات كثيرة تتجاوز بكثير الإختصاصات التي يحددها القانون وتتأثر في مباشرتها بشخصية العمدة ومدى قبوله الشعبي من أبناء القرية.

هذه الأهمية قد حدت بكثير من المصلحين والمفكرين إلى بذل محاولات إصلاح هذا النظام وتلمس عيوبه وعلاجها. ودارت كل هذه المحاولات حول ضرورة فك علاقة التبعية بين العمدة والحكومة المركزية ، وضرورة إيجاد صلة بين وظيفة العمدة والأجهزة اللامركزية ، ومن ناحية ثانية ضرورة إصلاح النظام الإنتخابي للعمدة.

على أن القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ ، قد عدل عن إنتخاب العمدة إلى تعيينه. ولاشك أن ذلك قد أثر تأثيراً كبيراً في وظيفة العمدة. فجعله أكثر تبعية للحكومة القائمة. وذلك لأنه حرمه من ضمانة أساسية تعطي لوظيفة العمدة أبعاداً أخرى غير البعد الوظيفي والتي تتمثل في إنتخابه من أهل القرية.

فمن ناحية: إجراءات تعيين العمدة ، فإن التعديل التشريعي بالقانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ لم يأت بأية ضمانات تؤدي إلى حسن إختيار العمدة• فقد أوكل إختياره إلى لجنة وزارية ثلاثية يشكلها رئيس مجلس الوزراء• ومن ثم فإن هذه اللجنة الحكومية سوف تختار العمدة الموالي للحكومة وحزبها السياسي وهو أمر في دولة يقوم نظامها السياسي على تعدد الأحزاب غير مقبول• وسوف يترتب على ذلك أن العمدة المعين سوف يفقد حياده تجاه الحكومة القائمة ، فإذا كان من المتصور أن العمدة المنتخب يمكن له أن يكون محايداً في ممارسته لإختصاصاته أو في إستعمال نفوذه بالقرية ؛ فإن العمدة المعين لايمكن تصور حياده ، بل إنه سوف ينتصر لحزب الحكومة وهو أمر لاتخفى خطورته لاسيما في فترة الإنتخابات•

ومن ناحية: المركز القانوني للعمدة ، فإنه مع التسليم بأن العمدة موظف عام ، ويمثل الحكومة المركزية في القرية ، إلا أن إنتخابه من أهل القرية كان يعطي لوظيفة العمدة أبعاداً أخرى تتسق وممارسة العمدة لإختصاصاته في محيط القرية•

وقد أنهى التعديل التشريعي الأخير لقانون العمد هذا المظهر ، وأخذ بتعيين العمد ، وهو ما أدى إلى زيادة تبعية العمدة للحكومة القائمة وأصبحت لجنة العمد والمشايخ التي تختص بالنظر في مسائل العمد وفقاً للقانون مشكلة في أغلبيتها من عناصر أمنية ، وذلك فضلاً عن إختصاص وزير الداخلية ومدير الأمن بالنسبة للعمد والمشايخ•

ومجمل القول أن الحكومة قد أرادت للعمدة أن يصبح رجل أمن دون أن تعبأ بأية جوانب أخرى يجب توافرها في شخصية العمدة ، والتي تقتضي وجود عمدة قوي الشخصية يتمتع بالهيبة والقبول الشعبي مما يجعله قادراً

على حسم الخصومات وفض المنازعات في القرية ليس إعتماداً على قرارات رسمية أو إختصاصات وظيفية ، بل بحسبانه كبيراً للقرية وعالماً بظروف أهلها.

ولاشك أن وظيفة العمدة في ظل تعيين العمدة قد فقدت الكثير من مقوماتها ، وأصبح العمدة تابعاً للحكوماً متشحاً بإتجاهها السياسي ، فاقداً للحياد اللازم توافره في شخصيته.

﴿ الفهرس ﴾

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة

رقم الإيداع : ٩٧/٩٩٣٧
I.S.B.N.
الترقيم الدولي: 5 - 2073 - 04 - 977